

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**  
**Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones**  
**Internacionales**



**PERSPECTIVAS DEL NUEVO REGIONALISMO  
LATINOAMERICANO DESDE EL ENFOQUE DE  
LOS ACUERDOS “SUR-NORTE”: ANÁLISIS DE LA  
EXPERIENCIA MEXICANA.**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**  
**PRESENTADA POR**

**María Paz Díaz Nieto**

Bajo la dirección del doctor

José Antonio Sanahuja Perales

**Madrid, 2010**

**ISBN: 978-84-694-2075-1**

© María Paz Díaz Nieto, 2010

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**



Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Departamento de Derecho Internacional Público y  
Relaciones Internacionales

**Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde  
el enfoque de los acuerdos “sur-norte”: análisis de la  
experiencia mexicana**

**Tesis de doctorado**

**Presentada por:**

**María Paz Díaz Nieto**

**Bajo la dirección del Prof. Dr. José Antonio Sanahuja Perales**

**Madrid, junio 2010**

<b>Índice</b>	<b>3</b>
<b>Glosario de siglas y acrónimos</b>	<b>9</b>
<b>Introducción</b>	<b>11</b>
1. Contexto general	
2. Selección del tema de estudio	
3. Hipótesis de trabajo	
4. Marco teórico-conceptual	
5. Objetivos	
6. Metodología	
7. Estructura y organización del documento	
8. Bibliografía	
 <b>Parte I.      <i>Aproximación conceptual y teórica en torno al regionalismo latinoamericano</i></b>	 <b>27</b>
<b>Capítulo 1.   Aproximación teórico-conceptual al regionalismo</b>	<b>29</b>
1. Región, regionalismo y regionalización	30
1.1. Región	30
1.2. Regionalismo	32
1.3. Regionalización	34
2. Regionalismo e integración regional	38
2.1. Tipología de los acuerdos de integración regional	42
2.2. Marco teórico de los efectos económicos de la integración regional	47
2.2.1. <i>Efectos estáticos</i>	50
2.2.2. <i>Efectos dinámicos</i>	52
2.2.3. <i>Tratamiento de las asimetrías económicas en el contexto de la integración regional</i>	54
3. Evolución histórica del regionalismo	56
3.1. El viejo regionalismo	56
3.2. El regionalismo de “nueva generación”	60
3.3. El regionalismo abierto	65

<b>4. Regionalismo versus Multilateralismo: fenómenos complementarios en un mundo globalizado</b>	<b>69</b>
4.1. El GATT y la interpretación de los acuerdos regionales (1947-1995)	69
4.2. El aumento de bloques regionales: multilateralización del regionalismo	75
<b>5. Marco teórico político del regionalismo</b>	<b>78</b>
5.1. El federalismo como teoría política	79
5.2. Las tesis realistas y neo-realistas	80
5.3. Las teorías transnacionalistas	82
5.3.1. <i>Las tesis funcionalistas y Neo-funcionalistas</i>	83
5.3.2. <i>El efecto “spill-over”</i>	87
5.3.3. <i>Críticas al modelo neo-funcionalista</i>	87
5.4. Las tesis intergubernamentales	89
5.4.1. <i>Del Institucionalismo intergubernamental al Intergubernamentalismo liberal</i>	91
5.4.2. <i>Críticas a las tesis intergubernamentales</i>	93
5.5. Las teorías estructuralistas o de la dependencia	94
<b>6. El regionalismo y la gobernanza global</b>	<b>95</b>
6.1. El papel del regionalismo y el Estado Nación en el contexto de la Gobernanza Global	96
6.2. Nuevos actores en el marco de la gobernanza global	98
6.3. El regionalismo como base para la creación de una comunidad político-jurídica	102
6.3.1. <i>Transformaciones internas: nuevo posicionamiento de los Estados</i>	103
6.3.2. <i>El nivel sub-estatal y la gobernanza multinivel</i>	105
6.3.3. <i>Las instituciones supranacionales: entes catalizadores del regionalismo</i>	107
<b>7. Regionalismo y globalización</b>	<b>109</b>
7.1. La “triadización” del sistema internacional	113
7.1.1. <i>El modelo europeo</i>	116
7.1.2. <i>El modelo regional asiático</i>	118
7.1.3. <i>El regionalismo americano frente al regionalismo europeo y asiático</i>	119
7.2. Regionalismo e Interregionalismo en un contexto globalizado	120
7.2.1. <i>Características y formas del interregionalismo</i>	120
7.2.2. <i>Efectos del interregionalismo</i>	124

<b>Capítulo 2.</b>	<b>Influencias en la selección de un modelo regional en América Latina: entre la ideología panamericanista y el modelo europeo</b>	<b>127</b>
1.	<b>Antecedentes históricos</b>	<b>128</b>
2.	<b>El nuevo orden económico internacional y el modelo “hacia adentro” de América Latina: el papel de la CEPAL</b>	<b>135</b>
2.1.	Las primeras experiencias integradoras	144
2.2.	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)	148
2.3.	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	150
2.4.	Mercado Común Centroamericano (MCCA)	152
3.	<b>Razones del fracaso de las primeras experiencias integradora</b>	<b>154</b>
3.1.	El factor institucional	154
3.2.	Aspectos estructurales	155
3.3.	Ideología y rivalidades nacionales	156
4.	<b>El contexto económico y político de América Latina en la década de los noventa: la transformación productiva con equidad y el regionalismo abierto</b>	<b>157</b>
4.1.	El decálogo neoliberal del Consenso de Washington	160
4.2.	El nuevo regionalismo latinoamericano en el contexto de la transformación productiva con equidad	164
4.3.	Perfil del nuevo regionalismo latinoamericano: un regionalismo abierto	169
4.4.	El agotamiento del regionalismo abierto en América Latina	172
4.5.	Redefinición del regionalismo en América Latina en un entorno post-liberal	176
	<b>Conclusiones</b>	<b>181</b>
<b>Parte II.</b>	<b><i>La estrategia regional de México al amparo de la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Acuerdo de Asociación</i></b>	<b>185</b>
<b>Capítulo 3.</b>	<b>El TLCAN: modelo de integración exclusivamente económico y asimétrico</b>	<b>189</b>
1.	<b>Contexto y justificación histórica del TLCAN: tres países, tres visiones, múltiples razones</b>	<b>190</b>
1.1.	El contexto socioeconómico de México y su interés por negociar un acuerdo	191
1.2.	El interés de Estados Unidos	208

1.3. La visión canadiense	213
1.4. La pauta marcada por el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALCEUC)	214
1.5. El debate interno durante las negociaciones	218
1.6. El “fast track” norteamericano	222
<b>2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Características</b>	<b>229</b>
2.1. La base institucional del Acuerdo	231
2.2. Las asimetrías del Acuerdo	232
2.3. El carácter innovador del Acuerdo	235
<b>3. El TLCAN: tratado de ventajas comerciales</b>	<b>235</b>
3.1. Resultados comerciales del TLCAN	237
3.2. La inversión extranjera directa	240
3.3. Impacto en el sistema productivo	245
3.3.1. El sector automotriz	246
3.3.2. El sector agrícola	247
3.3.3. La industria maquiladora	253
<b>4. El TLCAN como factor de convergencia</b>	<b>256</b>
4.1. Precariedad laboral y desempleo	263
4.2. Emigración	266
<b>5. El TLCAN y el proceso de consolidación democrática en México</b>	<b>269</b>
<b>6. El TLCAN como factor de impulso de una comunidad norteamericana</b>	<b>273</b>
6.1. El TLCAN Plus o la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)	276
6.2. TLCAN Plus versus el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	278
6.3. Las opciones de México y del TLCAN en el nuevo mapa regional latinoamericano	283
<b>Capítulo 4. México y la Unión Europea: Una relación pionera en el contexto latinoamericano</b>	<b>287</b>
<b>1. La Unión Europea como actor internacional: de la Cooperación Política Europea a la Política Exterior Común</b>	<b>289</b>
1.1. La Cooperación Política Europea (CPE)	291
1.2. La Política Exterior Común	292
1.3. La política exterior de las Comunidades Europeas	295
1.3.1. La política comercial común	296
1.3.2. La política de cooperación al desarrollo	299

<b>2. Las relaciones de la Unión Europea con América Latina: la conformación de un espacio “eurolatinoamericano”</b>	<b>301</b>
2.1. El comienzo de la relación (1958-1970)	303
2.2. La reactivación del diálogo: los primeros acuerdos comerciales	304
2.3. La década de los ochenta y los acuerdos de segunda generación: aumento de los compromisos hacia la región	308
2.3.1. El Acuerdo Bilateral de Cooperación con Brasil	312
2.3.2. El acuerdo con el Grupo Andino	312
2.3.3. El Diálogo de San José UE – Centroamérica	313
2.4. La década de los noventa y la búsqueda del diálogo Permanente	314
2.4.1. Los acuerdos de tercera generación	316
2.4.2. Los acuerdos de cuarta generación	317
A. El acuerdo UE-Mercosur	320
B. El acuerdo UE-Chile	321
C. El acuerdo UE-México	322
2.5. Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el nuevo milenio	323
2.5.1. Período introspectivo de la Unión Europea y redefinición de su papel internacional	325
2.5.2. Relaciones Unión Europea – América Latina: necesidad de buscar una nueva estrategia interregional	329
<b>3. La relación bilateral Unión Europea – México</b>	<b>332</b>
3.1. El Acuerdo Marco de Cooperación de 1975	333
3.2. El Acuerdo de 1991: el reforzamiento del vínculo con la Unión Europea	336
3.3. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global)	338
3.3.1. El Acuerdo Global: características	344
3.3.2. Democracia y Derechos Humanos en el Acuerdo Global Unión Europea-México	345
3.3.3. El Acuerdo Interino y el comercio internacional de bienes	348
A. Perfil del acuerdo	349
B. Evolución de las negociaciones	351
C. Temas prioritarios del TLCUEM	354
a) <i>Aranceles para productos industriales</i>	
b) <i>Reglas de origen</i>	
c) <i>Sector agrícola</i>	
d) <i>Servicios e inversión</i>	
D. Expectativas iniciales y balance del TLCUEM	358
a) <i>Resultados económicos y comerciales</i>	
b) <i>Impacto sectorial y geográfico del TLCUEM</i>	
c) <i>Impacto en las inversiones</i>	
E. Perspectivas a futuro: programas de fortalecimiento	367

3.4. La Concertación Política en el marco del Acuerdo	368
3.4.1. Las Cumbres Presidenciales	368
3.4.2. El Consejo Conjunto	369
3.4.3. El Comité Conjunto	372
3.5. La Cooperación	374
<b>Conclusiones</b>	<b>385</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>399</b>



## Glosario de siglas y acrónimos

AAE	Acuerdos de Asociación Económica
ACP	Asia Caribe Pacífico
AEC	Asociación de Estados del Caribe
AL INVEST	América Latina Fomento de las Inversiones.
ALA	América Latina y Asia
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Acuerdo Libre Comercio de las Américas
ALFA	América Latina Formación Académica
ALIS	Alianza para la Sociedad de la Información
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APEC	Asia Pacific Economic Council
AUE	Acta Única Europea
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEMUE	Centro Empresarial México Unión Europea
CIG	Conferencia Intergubernamental
COMCE	Consejo Mexicano de Comercio Exterior
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CPE	Cooperación Política Europea
CSN	Comunidad Sur Americana de Naciones
CSP	Country Strategy Paper
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea
ECIP	European Community Investment Partners
EEE	Espacio Económico Europeo
EFTA	Acuerdo Europeo de Libre Comercio
FMI	Fondo Monetario Internacional
G-3	Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia)
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
IED	Inversión Extranjera Directa
INCO	Red de Institutos de Investigación
IRELA	Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
NAFTA	North American Free Trade Agreement (TLCAN)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política Agraria Común
PAN	Partido Acción Nacional
PEC	Política Exterior Común
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
SE	Secretaría de Economía de México (antigua SECOFI)
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
SPGA	Sistema de Preferencias Generalizadas Andino
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio Unión Europea México
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
URBAL	Programa Urbano para América Latina

## **Introducción**

Desde finales de la década de los ochenta la estrategia de desarrollo de México se ha enfocado en poner en marcha una serie de reformas políticas y económicas. El objetivo era lograr la transición democrática y afianzar la alternancia política tras setenta años de predominancia de un único partido, así como favorecer un mejor posicionamiento internacional, con una mayor apertura comercial y la atracción de inversión extranjera al territorio.

Parte de los avances logrados por los sucesivos gobiernos mexicanos en este proceso de apertura han sido fruto del interés renovado del país por el regionalismo. Ubicado estratégica y geográficamente a caballo entre la América anglosajona y la latinoamericana, México ha querido aprovechar esta posición para poner en marcha un modelo integrador de carácter radial, que le permita no sólo una mejor inserción y vinculación en el entramado internacional, sino también, asentar las reformas políticas y económicas puestas en marcha a nivel interno.

Por tal motivo, la presente tesis doctoral analiza el modelo regional adoptado por México a partir de la década de los noventa, en un contexto dominado por el llamado nuevo regionalismo latinoamericano. De manera específica, nos enfocamos en el impacto de los denominados acuerdos “sur-norte”, reflejados en este caso a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde 1994 y pionero tanto por sus características como por sus objetivos, en el marco de las nuevas corrientes regionales latinoamericanas y, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea (en lo sucesivo y para este

documento se ha optado por utilizar el acrónimo TLCUEM), en vigor desde el año 2000, de mayor alcance, símbolo del interés de México por la diversificación y claro exponente del empuje que la Unión Europea está dando a la vinculación interregional.

## **1. Contexto general**

Después de superar la estructura bipolar vigente a partir de la Segunda Guerra Mundial, el sistema internacional se encuentra inmerso en un proceso de revisión en el que todavía no es posible distinguir de manera clara la instauración de un modelo unipolar o multipolar, tal y como se aprecia al analizar la actual agenda de paz y seguridad internacionales.

No obstante, el surgimiento de nuevos actores estatales y no estatales, el agrietamiento del actual sistema de poder, así como la llegada a la Casa Blanca del presidente Obama, nos motiva a pensar que se avanza hacia un sistema multipolar de entendimiento. Ante este escenario de opciones abiertas y en aras de mantener la gobernanza global del sistema internacional, se hace necesario el planteamiento de un nuevo enfoque multilateral en el que fenómenos como el regionalismo y el interregionalismo cobran especial relevancia.

Aprovechando esta coyuntura y en pleno proceso de revisión de la estrategia internacional, desde la década de los noventa la mayor parte de las regiones del mundo ven en el “nuevo regionalismo” una herramienta eficaz para lograr su inserción internacional y, al mismo tiempo, un mecanismo favorecedor de un mayor desarrollo.

Siguiendo esta dinámica, América Latina pionera en la puesta en marcha de proyectos de integración regional en el periodo de posguerra, se sumergió con entusiasmo en la cascada de acuerdos regionales de corte económico y político que surgieron una vez superada la Guerra Fría, caracterizados por instaurar un nuevo modelo regional abierto a nuevos actores y con objetivos más amplios.

Varios factores fueron determinantes en la llegada de este nuevo regionalismo latinoamericano entre los que cabría señalar: el impacto de las corrientes neoliberales del Consenso de Washington, la paralización de las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, así como el interés de Estados Unidos por el regionalismo como segunda mejor opción ante el lento avance del multilateralismo. El resultado fue la puesta en marcha de proyectos tanto de alcance hemisférico

(como la Iniciativa de las Américas), como de ámbito subregional (tal fue el caso del TLCAN, el Mercosur o el Grupo Andino, por citar los más representativos).

Gracias al nuevo regionalismo latinoamericano, los países de la región adquirirían un mayor protagonismo en la arena internacional y, al mismo tiempo, favorecerían sus agendas de desarrollo. En este proceso, tuvo especial relevancia el papel jugado por instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En concreto, esta última, tomando en consideración una serie de condicionantes exógenos, tales como el clima de apertura y desregulación puesto en marcha con el fin de favorecer una mayor competitividad de los países de la zona, así como el incremento de la interdependencia regional, acuñó el concepto de “regionalismo abierto” para hacer alusión a una posible acción de defensa frente a los efectos derivados de posibles presiones proteccionistas procedentes del exterior. Para la CEPAL, el regionalismo abierto permitiría la creación de mercados abiertos basados en la liberalización comercial y favorecería una competitividad auténtica.

Del análisis de las experiencias regionales puestas en marcha en América Latina y tal y como explicaremos detalladamente en esta tesis, podemos afirmar que el regionalismo abierto aplicado en la región se enfocó en potenciar la liberalización comercial, dejando de lado aspectos como la búsqueda de políticas comunes de convergencia o la creación de esquemas institucionales que dotaran de mayor dinamismo a los procesos. Es decir, se dio prioridad a lo que Timbergen denomina “integración negativa” y no la “integración positiva”, o lo que es lo mismo, un regionalismo ligero y de claros matices intergubernamentales.

En la actualidad y a pesar de que algunas de las motivaciones que impulsaron a los países latinoamericanos hacia el regionalismo siguen vigentes, lo cierto es que los condicionantes externos que se han vivido en los últimos años fruto de los vaivenes de la agenda internacional, así como los intereses de Estados Unidos o la Unión Europea, partidarios de la firma de acuerdos bilaterales con algunos países de la región, unido a las presiones internas y el conflicto de intereses políticos de los gobiernos latinoamericanos, han provocado una ralentización del modelo de regionalismo abierto propuesto en su día por la CEPAL y el surgimiento de interpretaciones que pudiéramos calificar de alternas al mismo.

Prueba de lo anterior es la existencia hoy en día en el continente de varios proyectos integradores, la mayoría de ellos divergentes en cuanto a objetivos e ideología se refiere, que provocan dispersión

en la medida en que facilitan a los países su pertenencia simultánea a varios de ellos. Por esta situación, podríamos afirmar que el regionalismo abierto, tal y como fue concebido a inicios de la década de los noventa por la CEPAL, ha quedado superado y en su lugar cobran especial relevancia dos tendencias en la región: por un lado, un regionalismo de corte post-liberal, que descansa en el liderazgo de Brasil y cuenta con un fuerte anclaje entre los países del Cono Sur y, por otro lado, una línea continuista, dentro del enfoque del regionalismo abierto, que sigue haciendo de la liberalización comercial su fuente de desarrollo. A caballo entre ambas visiones, podríamos ubicar la importancia creciente de los acuerdos de integración de carácter sur-norte suscritos.

El incremento de la firma de acuerdos sur-norte es significativo y pone de manifiesto la crisis que está viviendo el regionalismo abierto latinoamericano. Destaca en este sentido el papel de México, país latinoamericano pionero en la firma de los mismos, por un lado con Estados Unidos y Canadá a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y, por otro, con la Unión Europea gracias al Acuerdo de Cooperación Económica, Concertación Política y Cooperación, en lo que podría denominarse como la búsqueda de una estrategia radial de inserción internacional y de diversificación de opciones (“hub and spoke” o plataforma exportadora), logrando un mayor posicionamiento en su entorno geográfico inmediato.

Es precisamente ese papel pionero y la estrategia regional puesta en marcha por México el tema de análisis de esta tesis. Como veremos, México hizo uso del regionalismo como herramienta para posicionarse en el entorno internacional, afianzar el conjunto de reformas políticas y económicas puestas en marcha y, de esta manera, lograr mejores los índices de desarrollo. Del análisis del impacto de ambos acuerdos, veremos cuánto ha avanzado al respecto.

## **2. Selección del tema de estudio**

La elección del regionalismo como tema de estudio y su desarrollo en América Latina, más específicamente el impacto del mismo en un país como México en plena transformación política y económica, no ha sido una cuestión arbitraria.

Varios factores deben ser tenidos en cuenta para entender el por qué de la pertinencia del presente trabajo. En primer lugar, el interés académico que despierta el regionalismo latinoamericano y el atractivo que representa un país como México, pionero en el establecimiento de una estrategia radial de inserción internacional. A eso habría que sumar la tendencia de los expertos por

documentar esta experiencia al hilo de la propia evolución política, económica y social del país. Al respecto, cabe señalar que este documento analiza los últimos quince años de la historia de México, tomando como punto de partida el período de apertura política, económica y comercial que se gestó durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) y que tuvo su auge a partir de la administración del Presidente Salinas de Gortari (1988-1994), coincidiendo con la negociación y posterior firma del TLCAN, verdadero parte aguas en las relaciones exteriores de México.

Además, elementos como el carácter precursor del país azteca a la hora de adentrarse en el regionalismo y en concreto en el modelo de acuerdos Sur-Norte, también han sido considerados a la hora de seleccionar el tema de análisis. De hecho, no hay que olvidar que México ha sido y continúa siendo un punto de referencia para los países latinoamericanos de su entorno inmediato y de alguna manera se podría esperar un efecto imitación en Centroamérica.

Por último, la selección de este tema y de manera específica el enfoque sobre México deriva de un interés profesional y personal. Desde hace doce años y por motivos laborales, resido en México, en donde he desarrollado mi carrera como responsable del Eurocentro Tec de Monterrey, diseñando, gestionando y ejecutando proyectos al amparo de programas de cooperación internacional con la Unión Europea, como el AI Invest o el Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PIAPYME), orientados ambos a favorecer la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas mexicanas hacia el mercado europeo.

Además, en los últimos tiempos, mi interés profesional se ha orientado a favorecer una mayor participación de las empresas y universidades en proyectos orientados a la innovación y la transferencia de tecnología. El conjunto de estas actividades se ha visto reforzada recientemente con el nombramiento del Eurocentro Tec de Monterrey por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como Punto Nacional de Contacto en Cooperación Internacional para el Desarrollo, lo que sin duda nos posiciona tanto a nivel nacional como internacional y al mismo tiempo nos obliga a buscar nuevos vínculos.

Como es de esperar, el conjunto de estas actividades me han permitido ir formando una opinión sobre el impacto de la estrategia regional desarrollada por México y en concreto, sobre los resultados de dos de los acuerdos más representativos: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo de Asociación, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea. Durante este tiempo, he podido percibir cómo en ambos casos la opinión sobre los mismos era

controvertida en la medida en que por un lado la clase política y económica, atendiendo a criterios macro-económicos y comerciales, era favorable a los mismos, mientras que un sector mayoritario de la población, con especial referencia a pequeños y micro-empresarios así como a la sociedad civil en general, se mostraba manifiestamente crítico no sólo con las cifras económicas sino sobre todo, con el impacto social de los mismos.

Por estos motivos, esta tesis pretende ir más allá de los estereotipos que rodean al regionalismo y los procesos de integración. En la mayoría de los casos, el resultado positivo o negativo de un acuerdo se aborda desde un enfoque oficial de la elite gubernamental, siguiendo intereses económicos y analizando el impacto en el medio y largo plazo, siendo muy común que se dejen de lado los llamados efectos colaterales de este tipo de acuerdos, de carácter social y con un claro impacto en la agenda de desarrollo, algo especialmente constatable en el caso de México.

### 3. Hipótesis de trabajo

El interés por desarrollar este trabajo de investigación doctoral queda plasmado en lo que podríamos denominar una **primera hipótesis** de investigación, que sería la siguiente: “México ha optado por el regionalismo y, de manera específica por un modelo radial de vinculación con clara preferencia por los acuerdos Sur-Norte, como mecanismo para favorecer su inserción internacional y, al mismo tiempo, consolidar el proceso de apertura económica y política que está viviendo el país, contribuyendo desde esta perspectiva a reforzar el conjunto de reformas políticas y económicas puestas en marcha. Es decir, buscó su vinculación con socios fuertes (lo que Hurrell denomina “hegemonos”<sup>1</sup>), que le permitieran atraer un mayor número de inversiones y constituirse a la vez en plataforma exportadora

A partir de esta primera hipótesis surge una **segunda** directamente relacionada con la experiencia de México con dos de los acuerdos sur-norte más representativos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo de Asociación, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea. En ambos casos, estos acuerdos han permitido incrementar el vínculo económico y comercial entre los socios, más sin embargo, en rubros como la mejora de la competitividad y el impulso a la agenda de desarrollo del país, los resultados están directamente vinculados a la

---

<sup>1</sup> Hurrell hace referencia al concepto de “bandwagoning” aplicado a la integración regional, tal y como veremos en el capítulo correspondiente de esta investigación. Hurrell, A. “Regionalism y theoretical perspective”, publicado en Fawcett, L. Hurrell, A. (Eds.), *Regionalism in World Politics. Regional organization and International order*, Nueva York, Oxford University Press, 1995, pp. 55 a 53.



inclusión de herramientas favorecedoras de una mayor convergencia entre los países firmantes. Es decir, cuanto más se avance en el modelo de interacción y se establezcan mecanismos de cooperación, más posibilidades existirán de superar las asimetrías entre las partes.

Por último, una **tercera hipótesis** establece que a tenor de la experiencia de ambos acuerdos y teniendo en cuenta el perfil de cada uno y los resultados obtenidos, México tendrá que hacer esfuerzos por lograr introducir nuevas formas de interacción con sus socios. En el caso del TLCAN, buscando profundizar el modelo integrador hacia rubros no exclusivamente comerciales, aprovechando los avances experimentados desde la entrada en vigor del Tratado, así como la llegada a la Casa Blanca de la nueva administración norteamericana, favorecedora de un clima de diálogo abierto. En el caso del acuerdo firmado con la Unión Europea, la estrategia será la de sacar el máximo provecho a un acuerdo todavía en fase de exploración, sobre todo en términos de concertación política y cooperación.

#### **4. Marco teórico - conceptual**

Para verificar estas hipótesis, la presente Tesis parte de un marco teórico-conceptual que ubica al nuevo regionalismo y al interregionalismo como factores clave para favorecer e impulsar una estrategia de inserción y desarrollo en la mayor parte de los países de América.

A lo largo de los años, han sido muchas las teorías que han tratado de delimitar el fenómeno del regionalismo desde diversos ángulos sin que hasta ahora podamos decir que exista una visión unitaria del concepto. La disciplina de las relaciones internacionales se ha enfocado en las últimas décadas en tratar de establecer en primer lugar la definición del término, en segundo lugar, en desarrollar el conjunto de teorías que han tratado de delimitar el impacto del fenómeno y, por último, en ubicar el regionalismo en el contexto actual, de tal manera que podamos establecer en qué medida ayuda o es un elemento favorable de la globalización económica, la gobernanza y la seguridad global.

Teniendo en cuenta los antecedentes arriba descritos, el documento parte de una contextualización del fenómeno regional, tomando como punto de referencia la década de los noventa, momento a partir del cual la economía política internacional ha vivido el resurgimiento del interés por la

integración regional, generando la aparición de lo que autores como Ibañez califican de “*regiones formadas por Estados*”<sup>2</sup>.

Por ello, consideramos oportuno hacer un primer análisis en torno a las nociones de región, integración regional y regionalismo, con tendencia a ser utilizadas de manera indistinta, lo que genera confusión. En el caso de la región y aunque no existe un único elemento identificatorio, consideramos que se trata de “*construcciones humanas basadas en percepciones influenciadas por factores geográficos, históricos, económicos, políticos y culturales*”<sup>3</sup>. Por tal motivo, cambian en el tiempo y se adaptan a las circunstancias y al entorno. Desde esta perspectiva, cuando hablamos de integración regional es importante matizar la presencia de dos dimensiones, por un lado el regionalismo, que haría referencia al proyecto en sí y, por otro lado, la regionalización, que se enfocaría en el proceso<sup>4</sup>.

Si establecemos una clasificación del regionalismo, podríamos distinguir desde un punto de vista cualitativo, entre el viejo y el nuevo regionalismo. Autores como Hettne han hecho un esfuerzo por clarificar ambos conceptos, así el viejo regionalismo haría referencia a las relaciones entre los Estados nación, mientras que el nuevo regionalismo se enfocaría como un fenómeno multidimensional, en el que se produce un efecto de derrame (“spill over”) desde el ámbito económico a otras áreas. En este nuevo regionalismo, cobra especial relevancia la participación de nuevos actores no gubernamentales. Para este autor, pionero en analizar las connotaciones políticas del regionalismo, el paradigma del nuevo regionalismo lo constituye la Unión Europea y, de hecho, a lo largo de este documento y de manera especial en la parte teórica, mencionaremos la evolución e importancia del modelo europeo.

De igual manera, Hettne al analizar el regionalismo desde un enfoque político, nos introduce en un nuevo fenómeno, el interregionalismo. Es decir, lo que podría ser definido como acuerdos entre regionalismos o “multilateralismo regional”, que trata de dar respuesta a las necesidades de un mundo globalizado. Desde este punto de vista, la globalización y la regionalización, dentro del

---

<sup>2</sup> Ibañez, J., “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, presentación publicada en las *Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, dedicadas al tema “Iberoamérica ante los procesos de integración”, celebradas en Cáceres del 23 al 25 de septiembre de 1999

<sup>3</sup> Van Langenhove, L., Costea, A.C., “Interregionalism and the Future of Multilateralism”. Documento electrónico: <http://www.sgir.org/conference2004>

<sup>4</sup> Según la conceptualización ofrecida por los expertos en Economía Política Internacional de la Universidad de Sheffield, entre los que cabría destacar autores como: Gamble, A., Payne, A., “Regionalism and World Order”, Mcmillan, Londres, 1996.

sistema económico internacional, lejos de ser fenómenos contrarios, son complementarios y adquieren especial protagonismo en ciertas áreas geográficas, que autores como Hänggi<sup>5</sup> han calificado como “la Tríada”, es decir (Norteamérica, Europa Occidental y el Este de Asia).

Aplicado al ámbito latinoamericano, el regionalismo se ha convertido en un elemento clave en la agenda de desarrollo de la región. Desde los años sesenta y setenta, la mayor parte de los países de la zona participaron de manera activa en diversas iniciativas regionales de perfil ambicioso (como la Asociación de Libre Comercio de América Latina y el Caribe, el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino, entre otros), que en la mayoría de los casos, no tuvieron sobrevivir debido a los intereses políticos, las sucesivas crisis económicas y la falta de un respaldo institucional claro. Tras esta primera etapa embrionaria en el viejo regionalismo y superada la década perdida de los años ochenta, marcada por la severa crisis económica y la inestabilidad política, en la década de los noventa la región inició un periodo de renovado interés por el regionalismo.

Esta nueva etapa, marcada por las formulaciones teóricas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la llegada del nuevo regionalismo, tenía como objetivos el favorecer la inserción internacional de los países de la zona y, al mismo tiempo, el consolidar el conjunto de transformaciones económicas puestas en marcha por los países, con el fin de mejorar los niveles de competitividad y la calidad de vida.

En este modelo del nuevo regionalismo latinoamericano destaca la estrategia individual puesta en marcha por México, caracterizada por tener un enfoque radial que se ha traducido en el diseño de una plataforma “*hub and spoke*”, según la cuál México firma acuerdos regionales con diferentes países y actores internacionales. Factores como las características geopolíticas del país, frontera natural entre la América “anglosajona” y la América “latina” han contribuido a reforzar esta estrategia, así como el interés del gobierno mexicano por diversificar las opciones internacionales y comerciales del país.

Al mismo tiempo, analizaremos la preferencia de México por la conclusión de acuerdos Sur-Norte que, sin bien contribuyen a mejorar el posicionamiento internacional del país pues favorecen la vinculación con potencias económicas, conllevan una serie de riesgos en la medida en que si no

---

<sup>5</sup> Hänggi, H., “ASEM and the Construction of the new Triad”, *Journal of the Asia Pacific Economy* 4, no. 1, 1999, pp. 56-80.

incluyen mecanismos de convergencia, lejos de favorecer la homogeneización de los países socios pueden ahondar las asimetrías existentes. Por lo anterior, las alternativas para México radican principalmente en lograr un mayor posicionamiento regional a través de la profundización de sus actuales esquemas de integración, buscando en el caso del TLCAN la consolidación de una comunidad norteamericana de naciones y, en el caso del Acuerdo de Asociación, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, buscando mayores compromisos de cooperación y diálogo, más allá de los beneficios que pueda reportar la puesta en marcha del tratado de libre comercio.

## **5. Objetivos**

Para desarrollar este trabajo de tesis doctoral, los objetivos planteados son los siguientes:

1. Investigar el concepto de regionalismo, enfocándonos en su evolución teórica, desde una perspectiva multidisciplinar, tomando en consideración factores económicos, políticos y de las relaciones internacionales;
2. Analizar la evolución de las teorías regionales en el contexto latinoamericano y, de manera específica, el perfil del nuevo regionalismo latinoamericano y del denominado “regionalismo abierto” impulsado desde la CEPAL.
3. Examinar el caso de México como país pionero en la puesta en marcha de procesos regionales y, en concreto, su interés por los denominados acuerdos Sur-Norte. Para ello ahondaremos en las motivaciones políticas y económicas que han impulsado al país hacia este tipo de esquema de integración;
4. Estudiar el caso específico de dos de los acuerdos de perfil sur-norte más representativos firmados por México, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo de Asociación, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, con el fin de visualizar el impacto de los mismos, tanto desde un punto de vista positivo (crecimiento del intercambio comercial, aumento de las inversiones), como desde la perspectiva de los retos aún existentes;

5. Por último, identificar opciones de integración que permitan a México superar los retos existentes en relación a ambos acuerdos y lograr un aumento de la convergencia y un mayor desarrollo y competitividad del país.

## **6. Metodología**

Teniendo en cuenta las características del tema de estudio y por ubicarse dentro del ámbito de la Economía Política Internacional, adscrita dentro de las Relaciones Internacionales, el enfoque se hará desde una perspectiva multidisciplinar. La presente tesis sigue una metodología socio histórica, tanto en la definición del concepto de regionalismo y las teorías existentes, como, en la evolución del nuevo regionalismo en América Latina y, más específicamente, en el caso de México. Además, el documento se desarrollará a través del método deductivo, complementado con las técnicas analítica, descriptiva, comparativa y, finalmente, prospectiva.

## **7. Estructura y organización del documento**

El documento tiene dos partes claramente diferenciadas: por un lado, una primera teórica y enfocada a la definición general del concepto del regionalismo y, una segunda, ya enfocada al análisis del caso específico de México y del impacto de dos de los acuerdos firmados por este país que son más representativos.

En la primera parte, se ahonda sobre el concepto de regionalismo, su evolución histórica y las diferentes teorías que desde el punto de vista económico, político y de las relaciones internacionales, han rodeado su surgimiento y desarrollo. Este análisis teórico y conceptual de la integración regional y del regionalismo se lleva a cabo desde una perspectiva multidimensional.

En esta primera fase se incluye igualmente un análisis de la evolución del regionalismo en el contexto latinoamericano, así como las diferentes aportaciones teóricas realizadas desde organismos como la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Para este rubro, se toma como punto de partida el importante papel jugado por América Latina en el desarrollo de los procesos de integración regional, desde su surgimiento durante el período de la posguerra y,

posteriormente, el rol activo jugado en la posguerra fría, con la firma de un gran número de acuerdos regionales con claro enfoque económico y político.

Lo anterior, nos permitirá visualizar hasta qué punto el regionalismo ha sido la piedra angular en torno a la cual se ha articulado la estrategia de internacionalización de la mayor parte de países latinoamericanos, que de esta manera han visto crecer su presencia en organizaciones internacionales y, en definitiva en los foros y negociaciones internacionales, favoreciendo así un mayor desarrollo de sus economías.

Como ya avanzábamos, la segunda parte del documento se centra en la experiencia mexicana y en su estrategia de utilizar el regionalismo como medio de inserción internacional y, al mismo tiempo, como respaldo de las reformas económicas y políticas realizadas por el país azteca en los últimos años. Analizaremos cómo México ha hecho del nuevo regionalismo y, e concreto, de su estrategia regionalista de corte radial, un mecanismo eficaz para vincularse y ganar presencia como país estratégicamente vinculado.

Partiendo de esta división, el documento quedó estructurado en cuatro capítulos, de los cuales los dos primeros tienen un enfoque claramente teórico, complementándose con un segundo que introduce el enfoque del regionalismo latinoamericano y permite aterrizar el concepto a la realidad mexicana, la cual se desarrolla en los dos últimos capítulos.

En este contexto, este documento parte de la idea de que el regionalismo es un concepto difícil de acotar y se ha visto sometido a un gran número de definiciones conceptuales; por ello, el **primer capítulo** trata de aclarar las diversas definiciones existentes, ofreciendo una panorámica evolutiva desde el siglo XIX hasta nuestros días, con especial enfoque en la segunda mitad del siglo XX.

Este capítulo ahonda en la visión económico-política del concepto, primero desde una perspectiva nacional de los estados y, posteriormente, desde un enfoque global. Así, desde el punto de vista económico y comercial y teniendo en cuenta el origen del fenómeno, se parte de su carácter excepcional dentro del GATT y su inspiración pacificadora y de seguridad común, para posteriormente ir mostrando los matices comerciales que fue adquiriendo con el pasar de los años (con especial referencia a las diversas teorías que surgieron sobre las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio).

Además, la posterior evolución del concepto hacia el “nuevo regionalismo” y la consiguiente adaptación al sistema multilateral de comercio, ha servido de base al debate actual entre regionalismo y multilateralismo, así como el papel de los nuevos bloques regionales en un sistema económico y comercial cada vez más globalizado.

Desde un punto de vista político, se ha puesto especial interés en mostrar las diferentes teorías existentes así como su evolución a lo largo de las décadas. Tomando como línea de fondo el caso europeo, se trazará una línea desde las tesis federales hacia las funcionalistas y neo-funcionalistas, para terminar enfocándonos en las tesis intergubernamentales. Sin duda, en este capítulo se analizará el nuevo papel asignado al Estado, que superando la visión tradicional del Estado Nación, se convierte en vínculo entre los actores nacionales y las instituciones supranacionales.

Por último y dentro de primer capítulo, se afronta el estudio del regionalismo desde el enfoque de las relaciones internacionales. Teniendo en cuenta que el fenómeno surge con fuerza en los últimos años, es importante analizar el papel que juega dentro de la globalización. Al respecto, haremos referencia al interregionalismo y analizaremos la dinámica de interacción que actualmente se presenta entre diferentes bloques comerciales. Paralelamente y ante los nuevos desafíos globales, en este capítulo analizaremos el papel del regionalismo en el marco de la nueva gobernanza global, con especial énfasis en el papel de los Estados y de los nuevos actores de esta arquitectura universal.

Una vez establecido el marco teórico-metodológico, el **segundo capítulo** se orienta a los factores determinantes en la selección de un modelo regional en América Latina. Para ello se parte de las referencias históricas de la integración latinoamericana, desde las primeras tentativas caracterizadas por el “modelo hacia adentro”, con el claro protagonismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y su posterior evolución hacia visiones más aperturistas. Con ello, pretendemos justificar de una manera teórica y práctica el nacimiento del nuevo regionalismo, analizando el contexto actual y las perspectivas regionalizadoras en el medio y largo plazo para la región.

Ya en la **segunda parte** de la tesis, más enfocada al análisis concreto de México y en especial, al impacto de la experiencia regional tanto interna como internacionalmente, el **capítulo tercero** se centra en explicar las razones del país azteca para asociarse a un acuerdo comercial a todas luces

asimétrico, claro ejemplo del modelo de acuerdos “sur-norte”. El carácter innovador del Tratado no hizo olvidar las numerosas y difíciles rondas de negociación que fueron necesarias para lograrlo.

El TLCAN, de marcado perfil comercial, sirvió de detonante para afianzar la posición internacional de México e impulsar las reformas internas tanto políticas como económicas. Si los resultados económicos y comerciales han sido muy favorables, no podemos decir lo mismo del impacto social del acuerdo. Lejos de facilitar la homogeneización del país, el acuerdo ha contribuido a aumentar las diferencias existentes a nivel de los Estados, aumentando la fragmentación entre un norte cada vez más rico y anglosajón y un sur cada vez más pobre. Por ello, uno de los retos del gobierno de México con la administración del presidente Obama en los próximos años será la inclusión en la negociación bilateral de elementos de convergencia que permitan hacer frente a temas sensibles como la migración, así como el impulso a una estrategia común que ponga freno a la escalada de violencia fruto del narcotráfico en los estados de la frontera norte, o la búsqueda de medidas que faciliten la diversificación de la llegada de inversión extranjera hacia los estados más desfavorecidos del país (y no sólo los ubicados en la franja norte).

Continuando con la experiencia de México y justificando la necesaria diversificación de las relaciones de este país, el **capítulo cuarto** se centra en el vínculo entre México y la Unión Europea y, en concreto, en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, que entró en vigor en el año 2000. Al igual que el TLCAN, este acuerdo es un claro ejemplo del modelo “sur-norte”, así como de las relaciones interregionales. Sin embargo y a diferencia del TLCAN, veremos cómo el alcance y objetivos del Acuerdo son mucho más amplios, incluyéndose aspectos como la concertación política y la cooperación, en una clara muestra de lo que implica “el modelo europeo” del regionalismo.

Por último, las **conclusiones** tratan de resolver la problemática planteada y ofrecen una perspectiva a medio y largo plazo de lo que pudiera ser la situación de México y la de los países del entorno.

## 8. Fuentes bibliográficas

La elaboración del presente trabajo se ha realizado en base a la utilización de un gran número de documentos bibliográficos. Además y si consideramos que estamos ante un concepto



multidisciplinar que requiere diversos enfoques (económico, político, internacionalista), hemos acudido a fuentes originarias de diversas escuelas, repartidas por Europa, Estados Unidos y Asia.

En lo referente a la adaptación de las tesis regionales al contexto latinoamericano, especial mención merecen los postulados desarrollados por la Comisión Económica para América Latina a lo largo de su historia, con especial hincapié en los textos surgidos a partir de la década de los noventa a propósito del regionalismo abierto. Estos documentos han servido de base para que otros autores, también incluidos en el trabajo como Sunkel, Furtado, Tavares, Devlin, Ffrench-Davis, Rosenthal, Estevadeordal, Gomes, Ocampo y Guillén entre otros, profundicen en el tema.

De igual manera es importante citar la información facilitada por ciertas instituciones académicas que se han centrado en el estudio de la integración. Entre ellas cabe destacar: el Programa de Estudios de la Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas; el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Oxford, el Centro para la Regionalización y Mundialización de la Universidad de Quebec en Montreal, así como los numerosos avances que, desde instituciones e investigadores españoles, se han llevado a cabo.

En la segunda parte del documento y por tratarse del estudio de la experiencia de México y en concreto del impacto del TLCAN y el TLCUEM, la variedad de fuentes consultada ha sido más amplia:

Destacan por un lado las fuentes de carácter primario entre las que destacan sobre manera el uso de documentos oficiales como: los textos de los diferentes acuerdos firmados por México, en especial el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo de Asociación Política y Concertación firmado con la Unión Europea; los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo de los sucesivos gobiernos de México, que establecen las líneas programáticas de cada sexenio gubernamental; los discursos y/o ponencias realizados por representantes del gobierno de México tanto a nivel interno como ante organismos internacionales; las estadísticas oficiales ofrecidas tanto por las autoridades mexicanas como por las estadounidenses y europeas, entre otras, así como los Country Strategic Papers (CSP) elaborados por la Comisión Europea, completados con informes resultantes de las diversas Cumbres Unión Europea-América Latina.

En cuanto a la bibliografía de carácter secundario y teniendo en cuenta la estructura de esta segunda parte del documento, cabe mencionar por un lado artículos y documentos específicos que detallan la gestión, evolución e impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en concreto, los textos de Pastor, Weintraub, Huchim, Bailey, Deblock, Brunelle, De la Reza, Puyana, entre otros.

De igual manera, en el capítulo quinto enfocado al análisis de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y, más precisamente con México, la bibliografía es bastante extensa y recurre a autores reconocidos como Del Arenal, Aldecoa, Alonso, Barbé, Sanahuja, entre otros.

En términos generales y tal y como se puede observar, se ha utilizado una amplia bibliografía, tanto de autores españoles, europeos como americanos, tratando de buscar diversas perspectivas que permitan entender la complejidad mexicana en el tema.

## ***Parte I***

### ***Aproximación conceptual y teórica en torno al regionalismo latinoamericano***

El debate actual en torno al regionalismo, inicialmente basado en definiciones primarias y acotadas al ámbito geográfico, ha sufrido en las últimas décadas un cambio drástico fruto de la propia evolución del contexto internacional y de la aparición de nuevas variantes y enfoques.

A lo largo de los años han sido muchas las teorías que han intentado acotar el fenómeno desde diversos ángulos, sin que hasta ahora podamos decir que exista una visión unitaria del término. Los esfuerzos han ido encaminados a tratar de delimitar por un lado el concepto, por otro el desarrollo teórico del mismo y su impacto y, finalmente, su ubicación en el ámbito de las relaciones internacionales. De esta manera podremos establecer en qué medida ha ayudado o ha sido un elemento favorable de la globalización económica, la gobernanza y la seguridad global, o bien se ha tratado de una estrategia defensiva o reactiva frente a estos fenómenos.

Partiendo de esta premisa, la primera parte de esta tesis afronta el análisis del regionalismo y, en específico su influencia en América Latina. A través de esta aproximación procederemos a un

estudio del concepto y su evolución histórica, teniendo en cuenta que por tratarse de un fenómeno multidimensional son numerosas las aproximaciones que existen y pocas las que lo analizan desde un punto de vista global. Posteriormente y dada la amplitud de teorías existentes, analizaremos los aspectos endógenos que rodean el regionalismo, entendidos estos como el conjunto de fuerzas ya sean económicas y políticas que motivan a los países a optar por la vía regionalista. Igualmente, se abarcará el fenómeno desde una perspectiva exógena, y en concreto, en el ámbito de las relaciones internacionales, teniendo en cuenta su interacción en un esquema globalizado

## **Capítulo 1**

### **Aproximación teórica al regionalismo**

En el mundo post-bipolar desarrollado a partir de la década de los noventa, el regionalismo ha cobrado especial fuerza, lo que se ha traducido en una eclosión de proyectos regionales a escala mundial.

Este renovado interés por el regionalismo debe entenderse desde una perspectiva global, teniendo en cuenta sobre manera los cambios que está experimentando el sistema internacional. Factores como la pérdida del papel tradicional del Estado, la cada vez más difusa barrera entre lo interno y lo internacional o bien, la mayor relevancia que cobran los vínculos transnacionales, han contribuido a este nuevo posicionamiento a favor del regionalismo.

Ahora bien, estamos ante un fenómeno considerado multidisciplinar, que requiere ser abordado desde diferentes enfoques.

#### **1. Región, regionalismo y regionalización: aproximación conceptual**

En las últimas décadas, hemos asistido a la formación de lo que algunos autores han denominado “regiones formadas por Estados”<sup>6</sup>, que como consecuencia de su composición interestatal, “vienen delimitados por fronteras políticas” (...) manifestándose de manera institucional “mediante la adopción de tratados regionales y la creación de organizaciones internacionales gubernamentales”<sup>7</sup>. Estos procesos de integración regional generan según Wallace “la creación y mantenimiento de intensos y variados patrones de interacción entre unidades previamente autónomas”<sup>8</sup>, estableciendo vínculos variados y favoreciendo una cooperación que puede llegar a ser intensa entre los miembros de una misma región.

Como señala Murillo Zamora, los conceptos de “región, regionalismo, cooperación regional e integración regional, (...) resultan ambiguos (...) e imprecisos”<sup>9</sup> y a pesar de su uso reiterado a lo largo de las últimas décadas, generan confusión terminológica.

### 1.1. Región

El término región apareció en Europa en el siglo XVIII con una connotación claramente geográfica, al hacer referencia a una división física natural del planeta. Según lo anterior, inicialmente la base definitoria del concepto giró en torno a un factor de pertenencia territorial, lo que nos llevaría a entender por “región” un grupo de países localizados en una determinada área geográfica.

---

<sup>6</sup> Ibáñez, J., “El Nuevo regionalismo latinoamericano en la década de los noventa”, artículo publicado en la *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (2000), dirección electrónica <http://www.reei.org>

<sup>7</sup> Ibáñez, J., (ibídem, p. 2), quien destaca el interés creciente por los espacios regionales subestatales y transnacionales, los cuales no están formados por Estados o, mejor, no sólo por Estados. Citando a varios autores, tiene en cuenta por un lado el supuesto de las agrupaciones regionales de entidades subestatales que, más allá de la cooperación transfronteriza, establecen mecanismos de cooperación avanzada bajo esquemas de “multilateralismo interregional o subestatal” (al respecto cita a Cornago, N., “Acción exterior y paradiplomacia: la proyección internacional de los mesogobiernos”, 1995, tesis doctoral presentada en el Departamento de Estudios Internacionales y Ciencia Política de la Universidad del País Vasco, pp. 80-88). Por otro lado, el autor señala la existencia de las áreas económicas subestatales o transnacionales que, por sus características físicas, demográficas, etc. Han desarrollado un dinamismo económico que las destaca con respecto a otras áreas de menor actividad económica (en palabras de Kenichi Ohmae, los “Estados Región”, ver al respecto Ohmae, K., “El despliegue de las economías regionales”, Bilbao, Deusto, 1996, traducción de la 1ª. Edición en inglés “The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies”, Nueva York, Ed. Free Press, 1995).

<sup>8</sup> Wallace, W., “The dynamics of European Integration”, Pinter, Londres, 1990, p. 9.

<sup>9</sup> Murillo Zamora, C., “Aproximación a los regímenes de integración regional”, artículo publicado en la *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 8, 2004, 31 p., especialmente p. 15 y ss. Documento electrónico: [http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora\\_reei8\\_.pdf](http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora_reei8_.pdf)

A pesar de este origen y tal y como han indicado expertos como Hettne, no es un concepto “*absoluto ni natural*”<sup>10</sup>, sino que al contrario, está en constante evolución y cambio. La región, como señala este autor, debe ser entendida como “*un proceso y una construcción social*”. De igual manera a lo que ocurre con las naciones, la región constituye una “*comunidad imaginaria (...) con una base territorial, primera fase en el proceso de “regionness”*”<sup>11</sup>.

La noción de identidad aparece aquí como inherente al concepto de región y ha dado pie al surgimiento de las teorías no geográficas como las socio-constructivistas, según las cuales países que comparten una identidad común (independientemente del vínculo territorial), pueden ser considerados una región. Estaríamos hablando, tal y como señala Deutsch, de “*un grupo de unidades políticas vinculadas más estrechamente entre ellas que con cualquier otra*”<sup>12</sup>, sin que ese vínculo tenga necesariamente que reducirse al aspecto económico.

En esta línea también encontramos a otros autores, como Katzenstein, para quien “*el aspecto geográfico no es real, natural o esencial. Lo importante es que se construya sobre una base social, política y abierta al cambio*”<sup>13</sup>. Igualmente, otro experto como Tavares visualiza la región como un contexto con fronteras (ya sean cognitivas o físicas), con el cual se establece un vínculo de pertenencia<sup>14</sup>.

Como vemos, la región va unida a la existencia de una conciencia e identidad regionales, lo que Hurrel entiende como “*una percepción compartida de pertenencia a una comunidad particular que puede descansar en factores internos y a menudo definida en términos de cultura común, historia o tradiciones religiosas*”<sup>15</sup>. En los mismos términos se expresa Murillo, para quien la región es “*un espacio con características particulares que se diferencia del espacio estatal*” y que “*implica la continuidad de un espacio físico dividido políticamente entre dos o más estados*”, constituyendo “*una identidad e intereses comunes con distribución del poder equilibrada*”, continúa este autor

---

<sup>10</sup> Hettne, B., “The New Regionalism Revisited”, capítulo incluido en Söderbaum, F., Shaw, T., (eds.), *Theories of New Regionalism*, Palgrave, Reino Unido, 2003, 255 p., especialmente p. 28.

<sup>11</sup> Anderson, B., “Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism”, Londres, 1983.

<sup>12</sup> Deutsch, K., “Nationalism and its alternatives”, New York, 1969, p. 95

<sup>13</sup> Katzenstein, P.J., “The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics”, Nueva York, Columbia University Press, 1996.

<sup>14</sup> Tavares, R., “The State of Art of Regionalism. The Past, Present and Future of a Discipline”, artículo publicado en UNU-CRIS e-Working Papers, United Nations University, 2004.

<sup>15</sup> Hurrel, A., “Regionalism in Theoretical Perspective”, capítulo incluido en Fawcett, L., Hurrel, A., (eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Nueva York, 1995, especialmente p. 41.

diciendo que la región cuenta con “una dimensión espacial en el contexto de las relaciones internacionales que ha adquirido una identidad propia y constituye el escenario del regionalismo y de la cooperación regional”<sup>16</sup>.

## 1.2. Regionalismo

La región entendida como una unidad con su identidad e intereses propios entronca aquí con el regionalismo. Las primeras definiciones de regionalismo hacían referencia a un factor de proximidad geográfica y a la relación entre el beneficio económico y la elección de políticas apropiadas. Así por ejemplo, se distinguía entre el “regionalismo involuntario” (resultado de las fuerzas naturales) y el “regionalismo voluntario” (fruto de compromisos políticos gubernamentales<sup>17</sup>). Esta definición respondía a criterios marcadamente económicos y estaba influenciada por el origen de la mayor parte de los autores pioneros en el estudio de este fenómeno. Sin embargo, hoy en día cada vez más autores estiman que la delimitación de una región geográfica no debe establecerse de manera exclusiva en base a criterios económicos, sino que hay que incluir aspectos culturales, sociales, políticos y organizacionales.

Desde esta perspectiva, Mansfield y Milner hablan de “regionalismo geográfico”, entendido esto como el resultado de un vínculo natural de proximidad, ingresos, políticas convergentes y amplio flujo comercial. Siguiendo este parámetro, ambos autores distinguen entre región, que sería entendida como un “grupo de países localizados en la misma y específica área geográfica”<sup>18</sup> y regionalismo, que sería “la consecuencia de la voluntad política de los dirigentes de los países que forman una determinada región geográfica”<sup>19</sup>. En este caso, el factor geográfico sería el desencadenante que impulsa a los políticos a buscar vínculos paralelos<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Murillo Zamora, C., “Aproximación a los regímenes de integración regional”, artículo publicado en la Revista Electrónica de Estudios Internacionales, n° 8, 2004, 31 p., especialmente p. 15 y ss. Documento electrónico: [http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora\\_reei8\\_.pdf](http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora_reei8_.pdf)

<sup>17</sup> Según una definición de corte marcadamente económico (influenciada por el origen de la mayor parte de los autores pioneros en el estudio de este fenómeno), el regionalismo geográfico haría referencia a dos o más países próximos territorialmente que cooperan entre sí. Sin embargo, hoy en día cada vez más autores estiman que la delimitación de una región geográfica no debe establecerse de manera exclusiva en base a criterios económicos, sino que hay que incluir aspectos culturales, sociales, políticos y organizacionales.

<sup>18</sup> Ver Mansfield, E, Milner, H., “The New wave of regionalism”, publicado en la revista *International Organization*, verano 1999, volumen 53 n° 3, 589 pp., en especial p. 40.

<sup>19</sup> Mansfield, E., Milner, H., (eds.), “The Political Economy of Regionalism”, Columbia University Press, New York, 1997, especialmente pp. 3 y 4.

<sup>20</sup> Bajo este parámetro encontramos justificación para el surgimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA), CAN y Mercosur.



El factor geográfico también está presente para Hurrell, para quien el regionalismo es un proceso que se desarrolla en un entorno espacial concreto (la región), que es denominada “nave regional”. Además, Hurrell entiende que el regionalismo implica también asumir otros factores como grados de cohesión social, económica, política y organizacional<sup>21</sup>.

Para este autor, el regionalismo implica además la existencia de otros elementos fundamentales como: a) la cooperación para obtener una serie de ganancias mutuas; b) la proximidad geográfica; c) la interdependencia de los participantes; d) la existencia de al menos tres miembros; y e) la no limitación de áreas temáticas<sup>22</sup>. Desde esta perspectiva, Alagappa entiende que el regionalismo facilita las comunicaciones así como las acciones colectivas, es decir, gracias al regionalismo los Estados pueden alcanzar sus intereses nacionales haciendo uso de mecanismos a los que accede por ser parte del sistema internacional.

Ahora bien, el elemento geográfico no debe ser único ni excluyente, pues la práctica nos ha mostrado la existencia de modelos regionales entre países geográficamente distantes. En tal caso, estamos ante un regionalismo “no geográfico”, resultado de la implicación de varios elementos (económicos, políticos, sociales, comerciales, culturales, de seguridad, etc.). Aquí el carácter natural se descarta siendo la voluntad política el principal desencadenante (para algunos autores, el actual proceso de globalización pudiera ser un buen ejemplo de este tipo de fenómenos)<sup>23</sup>.

En este sentido, el regionalismo es un fenómeno multidimensional, lo que le convierte en un concepto dinámico de difícil definición, debido a la variedad de criterios que le rodean. Así por ejemplo, para autores como Alagappa, el regionalismo es “*la cooperación entre gobiernos u organizaciones no gubernamentales en tres o más países geográficamente próximos e interdependientes para procurar ganancias mutuas en una o más áreas temáticas*”<sup>24</sup>. Llama la atención aquí el carácter que adopta el concepto de región, que va más allá del ámbito estatal.

De nuevo, el factor de identidad regional vuelve a surgir en autores como Brotons y Espósito cuando establecen que “*puede existir regionalismo cuando en un territorio relativamente continuo dividido*

---

<sup>21</sup> Hurrell, A., “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, *Review of International Studies*, n° 21, 1995, pp. 331 a 358, especialmente p. 333.

<sup>22</sup> Alagappa, M., “Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis”, *Review of International Studies*, n° 21, 1995, p. 362..

<sup>23</sup> Casas Gragea, M.A., (ibidem p. 101).

<sup>24</sup> Alagappa, M., (ibidem p. 262).

*políticamente entre dos o más o Estados, se constata una identidad e intereses comunes, una distribución equilibrada del poder (compatible con el liderazgo, de uno o más de ellos, pero no con su hegemonía) y una voluntad colectiva de producir y aplicar un orden normativo autónomo (que no independiente de las normas generales o universales)”<sup>25</sup>. El concepto de identidad regional también está presente en Hurrell para quien la consolidación de una región, lejos de significar la pérdida de la unidad estatal o la fragmentación de la comunidad internacional en diversos entes, supone el surgimiento de una “conciencia regional” y de una “identidad regional” propia<sup>26</sup>.*

Para este autor, el regionalismo se explica también en términos de redes de interdependencia lo que se traduce en un estatus de pertenencia, de tal manera que “(...) para los que están fuera de la región, el regionalismo tiene significado político en la medida en que impone costes a los de afuera: ya sea a través del detrimento del impacto de los acuerdos económicos regionales, que diversifican el comercio y la inversión, o bien provocando el aumento en la distribución del poder político. De igual manera tiene importancia política cuando los de afuera (...) se ven obligados a definir sus políticas regionales hacia estados individuales. Para los que están dentro de la región, el regionalismo importa cuando la exclusión provocada por los acuerdos regionales implica costes, tanto económicos como políticos (como pérdida de la autonomía o reducción de las opciones en política exterior) y cuando la región se convierte en el núcleo de las decisiones a adoptar a lo largo del territorio”<sup>27</sup>.

### **1.3. Regionalización**

A medida que nos adentramos en el análisis de regionalismo es común que en ocasiones se entremezcle con el concepto de regionalización, generando confusión en la medida en que ambos se utilizan de manera indistinta y enturbian la comprensión del fenómeno regional. Para paliar esta situación, diversos autores se han esforzado por definirlos.

Es el caso de Hettne, para quien la diferenciación conceptual estaría muy clara, en la medida en que el regionalismo hace referencia a la parte ideológica (ideas y principios) que inspiran a las unidades a decantarse por un contexto regional y la regionalización es el proceso que conduce al

---

<sup>25</sup> Remiro Brotóns, A., Espósito, C., “La Organización Mundial del Comercio y el regionalismo europeo”, Dickinson, 2001, 390 pp., especialmente p. 27.

<sup>26</sup> Hurrell, A., “Regionalism in Theoretical Perspective”, artículo publicado en Fawcett, L., Hurrell, A., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1995, p. 41.

<sup>27</sup> Hurrell, A., “Regionalism in Theoretical Perspective”, (ibídem p. 44).

incremento de la interacción e interdependencia en un mundo regional<sup>28</sup>. Este autor hace referencia al concepto de “*regionness*”, que pudiera ser entendido como el proceso de evolución de la región (entendida esta desde una perspectiva embrionaria) hasta la conformación de una comunidad institucionalizada y con alto grado de compromiso. La llamada “*regionness*” de Hettne distingue los siguientes cinco niveles<sup>29</sup>:

- En primer lugar, la existencia de un espacio regional, entendido este por un área geográfica delimitado por barreras físicas y basada, mayoritariamente, en una visión territorial con una organización social que favorece el surgimiento de relaciones translocales. Este espacio regional no es estático, sino que evoluciona de manera paralela al proceso de regionalización, aumentando así la “*regionness*”.
- Una complejidad regional, que se traduce en un aumento y profundización de las relaciones entre los grupos que integran la región. Este vínculo puede tener bases de seguridad (la búsqueda de una cierta estabilidad para el conjunto) y generalmente se logra por imposición.
- La tercera etapa es la creación de una sociedad regional, que puede organizarse de manera espontánea en diversos ángulos como el cultural, el económico, el político o el militar. En este caso, la región se define por el número de países que forman parte de esta organización, siendo el Estado nación el actor principal de la misma.
- La comunidad regional aparece en el momento en el que se consolida una estructura que promueve la comunicación social, la convergencia así como un conjunto de valores similares para toda la región, lo que permite crear una sociedad civil transnacional. Analizado desde el enfoque de seguridad, es lo que Deutsch denominaba “*una comunidad pluralista de seguridad*”.
- Por último, la política regional institucionalizada que se caracteriza por contar con una estructura de decisión perfectamente delimitada, con fuerte experiencia en el ámbito de social y con una sociedad civil consciente de sus posibilidades.

Por otro lado, hay autores que asocian el concepto de regionalización a un componente económico, como es el caso de Fishlow y Haggard, para quienes se trataría de “*la concentración regional de flujos económicos y el regionalismo el proceso político que se caracteriza por una política*

---

<sup>28</sup> Hettne, B., Inotai, A., Sunkel, O., “The New Regionalism Series”, vol. 1, n° 4, Macmillan Press, Londres, 1999-2001.

<sup>29</sup> Hettne, B., (ibídem p. 28 y ss.).

*económica de cooperación y coordinación entre los estados*<sup>30</sup>. Desde esta perspectiva, la regionalización sería un “proceso centrípeto” que implicaría *“el movimiento de al menos dos economías, es decir, de dos o más sociedades hacia una mayor integración”*<sup>31</sup>.

El matiz económico también es utilizado por otro autor como Niemann, para quien la aparición de una capa espacial regional, a caballo entre lo global y lo estatal–nacional, se explica por la incapacidad de los Estados por controlar ciertos aspectos económicos (como tasas de interés y flujos de capital), así como por la necesidad de instaurar unidades políticas que sirvan de gestoras. En este contexto, la regionalización es vista como *“el resultado de múltiples esfuerzos para crear un régimen regulatorio de nivel regional, una escala espacial que sea potencialmente capaz de superar las limitaciones de la escala estatal y, al mismo tiempo, proporcione las ventajas de una localización específica y limitada que pueda retener en un espacio más amplio al menos aquellos aspectos de la acumulación global que continúan concentrándose en ese espacio”*<sup>32</sup>.

También con un enfoque económico pero con un elemento social destaca la clasificación de Hurrell para quien la regionalización se traduce en *“el aumento de la integración de la sociedad dentro de una región incluyendo a menudo procesos de interacción económica y social”*<sup>33</sup>. Otros autores como Gamble y Payne también coinciden en esta línea, al considerar la regionalización como un fenómeno de construcción social y diferenciarla del regionalismo entendido este como *“el conjunto de proyectos políticos que surgen de la interacción entre actores gubernamentales estatales y actores no gubernamentales estatales y transnacionales (empresas nacionales, grupos de presión y empresas transnacionales)”*<sup>34</sup>.

De lo anterior podemos deducir que en el regionalismo cobran especial relevancia las interacciones sociales y económicas; mientras que en la regionalización, se distingue entre un fenómeno *de jure*

---

<sup>30</sup> Fishlow, A., Haggard, S., “The United States and the regionalization of the World Economy”, editado por el Centro de Investigación sobre Globalización y Regionalización de la OCDE, París, 1992, p. 160.

<sup>31</sup> Oman, C., “Les défis politiques de la globalisation et de la regionalisation”, publicado en *Cahier de Politique Economique*, n° 11, editado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 1996, p. 9.

<sup>32</sup> Niemann, M., “A Spatial Approach to Regionalism in the Global Economy”, Basingstoke, Macmillan Press, 2000, p. 136.

<sup>33</sup> Hurrell, A., “Regionalism in theoretical perspective”, artículo incluido en el documento de Fawcett, L., Hurrell, A., *Regionalism in World Politics; Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, 1995, p. 39.

<sup>34</sup> Gamble, A., Payne, A., “Regionalism and World Order”, Londres, Macmillan Press, 1996.

consecuencia directa de iniciativas políticas que buscan resolver problemas derivados de la seguridad a través de objetivos económicos; y un fenómeno *de facto*, producto de las mismas fuerzas micro económicas que han propiciado la globalización. Como fenómeno político, la regionalización sería vista desde diversos ángulos, ya sea acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras (desde una visión embrionaria), o bien adoptar formas más elaboradas que implican la armonización de políticas comunes y la puesta en marcha de uniones económicas y monetarias. En cualquier caso, estaríamos ante la puesta en escena de un poder extra económico de los Estados, resultado de compartir una serie de poderes. Por otro lado y a pesar de que podamos hablar de la regionalización desde un punto de vista de jure, en ocasiones la regionalización puede ser considerada un proceso natural, de facto, siendo aquí en donde el concepto de regionalización entronca de forma directa con el factor geográfico.

A efectos del presente estudio y por la claridad de lo expuesto, nos quedamos con la definición de Ibáñez, que en este aspecto establece una definición muy similar a la de un grupo de investigadores de la Universidad de Sheffield<sup>35</sup>. Para ellos, el regionalismo estaría haciendo referencia al proyecto, mientras que la regionalización sería el proceso que conduce al mismo. Para Ibáñez el regionalismo *“englobaría las iniciativas políticas de representantes gubernamentales para estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores que forman parte de una misma región”*. En este rubro habría entonces que incluir el conjunto de proyectos políticos resultado de la interacción entre actores gubernamentales estatales, y actores no gubernamentales estatales y transnacionales (fundamentalmente empresas nacionales, grupos de presión y empresas transnacionales). A su vez, este autor identifica como regionalización *“el conjunto de procesos de integración que se dan de forma efectiva en el interior de uno o varios ámbitos geográficos regionales”*. Lo anterior implica una mayor interrelación entre actores estatales y no estatales *que forman parte de una misma región, pero en donde el carácter político o el referente institucional no siempre está presente ni es necesario*<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Al respecto ver la obra de Gamble, A., Payne, A., “Regionalism and World Order”, Mcmillan, Londres, 1996. Igualmente, Yoshida, M., Akimune, I., Nohara, M., Sato, K., “Regional Economic Integration in East Asia: Special features and Policy Implications”, artículo publicado en el marco del documento de Cable, V., Henderson, D., *Trade Blocs?. The future of regional integration*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1994, pp. 59 a108.

<sup>36</sup> Ibáñez, J., (ibídem, p. 4).

De esta manera podríamos decir que estamos ante una relación compleja de doble vía o de causa-efecto que puede responder a varios escenarios. En primer lugar, cabe la posibilidad que las iniciativas políticas hayan tomado la delantera al proceso regional en sí (regionalización), como así ocurrió de manera exitosa en el caso europeo, no tanto en el caso de América Latina en la década de los sesenta y setenta, en donde no se concretizó un verdadero proceso de regionalización. A la inversa y tal y como ocurrió en Asia Oriental en la década de los ochenta, los proyectos regionales (regionalización) tomaron la iniciativa y posteriormente se desarrollaron las propuestas políticas (regionalismo).

## 2. Regionalismo e Integración Regional

El regionalismo no es un fenómeno aislado y con definición propia. Al contrario, el regionalismo se sumerge en la realidad que le toca vivir y sirve de canal para expresar el contexto en el que se desarrolla. Por decirlo de alguna manera, el regionalismo se convierte en una meta para la cual hace falta desarrollar diferentes cauces o procesos, siendo en este punto en donde surge uno de los principales problemas terminológicos que rodea al mismo, esto es, la distinción entre el objetivo y el proceso para conseguirlo, lo que se traduce en la ambigüedad de conceptos como regionalismo e integración regional. En efecto, la utilización del término «integración» genera confusión, como así lo prueba el hecho de que numerosos expertos utilicen de manera indiscriminada términos como: «integración», «cooperación», «intercambio», etc.<sup>37</sup>.

Como señala Machlup<sup>38</sup> en una de sus principales obras, el concepto de integración, heredero del vocablo latino «*integratio*», surgió hacia el año 1600 y, dado su amplio espectro, permitió englobar un gran número de definiciones (recomponer, acoplar, combinar, adherir, etc.). Ignorado inicialmente, se prefirió el concepto de «desintegración» por referencia a la «desintegración económica», siendo utilizado por primera vez por el economista alemán Wilhem Röpke<sup>39</sup> en 1939, al

---

<sup>37</sup> Haas, E., Richardson, J., «The concept of Atlantic Community» publicado en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 3, n° 1, octubre 1964, pp. 1 a 22. Ver igualmente Nye, J., «Comparative Regional Integration: Concept and Measurement», *International Organization*, vol. 22, n° 4, otoño 1968, pp. 855 a 880, especialmente p. 856.

<sup>38</sup> Machlup, F., «A History of Thought on Economic Integration», Columbia University Press, New York, 1977.

<sup>39</sup> Röpke, W., «International Economic Desintegration», Edimburgh, 1942. Al igual que otros economistas de la época, Röpke era partidario de promover el comercio internacional con el fin de lograr la cooperación pacífica de los pueblos. A contrario, este economista consideraba que el proteccionismo fomentaba la

hacer referencia a la «*quiebra de la solidaridad*». Años más tarde, en 1954, cuando en Europa ya se había creado el primer grupo de países con una integración relativa<sup>40</sup>, el concepto de integración volvió a resurgir de la mano de Jan Tienbergen, quien consideraba que «*la unificación económica mundial sería posible suprimiendo todos los obstáculos artificiales al comercio internacional*»<sup>41</sup>.

En la búsqueda de evitar la multiplicidad de conceptos, algunos autores han tratado de clarificar si la integración es en sí un proceso, un producto acabado o bien una combinación de ambos aspectos<sup>42</sup>. Según esta visión y siguiendo las formulaciones de K. Deutsch, la integración sería “*la construcción al interior de un territorio, de un “sentido de comunidad” y de instituciones prácticas lo suficientemente fuertes y amplias para asegurar, por un “largo” plazo, expectativas seguras de “cambio pacífico” entre su población*”. Cuando un grupo de personas o Estados se han integrado de esta forma, constituyen una “*comunidad de seguridad*”. Para este autor y sus seguidores, el término unión hace referencia a “*una fusión formal de dos o más unidades previamente independientes dentro de una sola unidad mayor, con algunos tipos de gobierno común*”<sup>43</sup>. Según esta interpretación, la integración regional además de una decisión de agentes colectivos (Estados) que tienen como objetivo coordinar acciones dentro de una zona determinada (región), tiene como producto la construcción de una identidad supraestatal, que en el medio y largo plazo puede acabar generando la creación de una entidad con una identidad e intereses propios.

En términos similares se expresa Haas al definir la integración como: «*el proceso según el cual, los actores políticos emplazados en diferentes lugares están convencidos del desplazamiento de sus objetivos y actividades políticas hacia un centro común en el cual existen instituciones con poder suficiente como para tener jurisdicción sobre los estados nacionales*»<sup>44</sup>. En la misma línea se declaran autores como Hayward, para quien la integración regional es un “*proceso de cambio de*

---

división del trabajo, inhibía la productividad y reducía los beneficios. Ver igualmente “International Order and Economic Integration”, Holland, Reidel Publishing Company, 1959.

<sup>40</sup> Por aquel entonces acababa de crearse la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, constituida el 18 de abril de 1951 por el denominado Tratado de París.

<sup>41</sup> Tinbergen, J., *International Economic Integration*, Sagitario, Barcelona, 1968.

<sup>42</sup> Al respecto, Laursen, F., “Comparando los esquemas de integración regional: ¿Regímenes internacionales o aspirantes a Estados?”, capítulo del libro de Roy, J., Chanona, A., Domínguez, R., (coords.), *La Unión Europea y el TLCAN: Integración regional comparada y relaciones mutuas*, UNAM, México, 2004, 584 p., especialmente p. 66.

<sup>43</sup> Deutsch, K., *Political Community and the North Atlantic Area: International organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, New Jersey, 1957, especialmente p. 5 y 6.

<sup>44</sup> Haas, E., “The Study of Regional Integration: reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, *International Organization*, vol. 24, n° 4, otoño 1970, pp. 607 a 646.

lealtades de un escenario nacional a uno más amplio, con el objetivo de garantizar un sistema pacífico o mantener una comunidad<sup>45</sup>.

Desde una perspectiva amplia, la integración regional pudiera entenderse como *“un proceso de construcción gradual de un nuevo agente que expresa su identidad y procura alcanzar sus intereses en una dimensión espacial específica y, por tanto, distinta de la de los participantes”*. Desde este enfoque la integración regional implica *“la transferencia de potestades, deberes y responsabilidades de un agente a otro en una región específica, sin que ello implique la desaparición de los primeros”*<sup>46</sup>. Estamos entonces ante un proceso gradual, con altibajos, que se caracteriza por ser un dinámico y condicionado a factores endógenos y exógenos.

Autores como Lindberg, analizando la experiencia de la Comunidad Económica Europea, entienden la integración regional desde un punto de vista político y analizan el proceso desde una doble vertiente, en la medida en que *“las naciones renuncian al deseo y la habilidad de conducir sus políticas interna y exterior más importantes de manera independiente respecto a las de las otras, buscando tomar decisiones conjuntas o delegar el proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales”*, y por otro lado *“los actores políticos en varios escenarios diferentes son persuadidos de trasladar sus expectativas y actividades políticas a un nuevo centro”*<sup>47</sup>.

En la misma línea de transferencia de poder en la toma de decisiones se manifiesta Caldentey<sup>48</sup> quien se refiere a la integración regional como *“un proceso que tiene lugar cuando un grupo de naciones llega a formular e implementar regularmente decisiones públicas vinculantes por medio de instituciones y/o procesos colectivos más que medios nacionales formalmente autónomos”*<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Hayward, F., “Continuities and Discontinuities between Studies of National and International Political Integration: Some Implications for Future Research Efforts”, en Lindberg, L., Scheingold, S., (eds.), *Regional Integration Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, especialmente p. 315.

<sup>46</sup> Murillo, C.A., “Aproximación a los regímenes de integración regional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 8, 2004. Documento electrónico: [http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora\\_reei8\\_.pdf](http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora_reei8_.pdf)

<sup>47</sup> Lindberg, L., *The political dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Standford, 1963, especialmente p. 6.

<sup>48</sup> Caldentey, P., “El Desarrollo Económico de Centroamérica en el Marco de la Integración Regional”, BCIE, Tegucigalpa, 2001, p. 23.

<sup>49</sup> Lindberg, L., “Political integration as a multidimensional phenomenon requiring multivariate measurements”, capítulo de la obra de Lindberg, L., Scheingold, S., (eds.), *Regional integration theory and research*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, pp. 45 y 46.



El enfoque económico tiene especial importancia a la hora de analizar la integración regional. Durante bastaste tiempo, los expertos en comercio internacional, tomando como referencia el modelo europeo, han visto en la integración regional una manifestación de dos vertientes, por un lado, la concentración de un flujo económico y, por otro, la coordinación de las políticas económicas entre un grupo de países. Desde esta perspectiva, la integración regional es vista como *“un proceso económico en donde el crecimiento del intercambio económico crece de manera más rápida entre un determinado grupo de estados (de la misma región) que entre esos mismos estados y otros localizados fuera de dicha región. (...) El incremento de este flujo comercial empuja a la creación de políticas económicas externas que liberalizan el comercio entre los estados de la zona y discrimina a los terceros estados”*. La principal justificación de esta teoría sería la tendencia natural de los países a negociar de forma intensiva con sus vecinos<sup>50</sup>.

De igual manera, autores como Henderson también han ofrecido una definición y análisis de la integración económica entendida bajo dos puntos de vista, *«el primero como el proceso según el cual las economías se hacen más integradas con la consiguiente pérdida de importancia del concepto de límite político. Y el segundo, entendido como el resultado final, la culminación por llamarlo de alguna manera, de un proceso según el cual los límites políticos ya no tienen importancia económica»*. Según esta definición, de nuevo se habla de integración económica como del *«proceso»*, siendo el resultado final lo que Henderson califica como *«integración económica total»*<sup>51</sup>. Profundizando aún más en el tema, Peter Robson no duda en calificar la integración económica internacional como *«la combinación institucional de economías nacionales independientes en un bloque o comunidad económico más amplio»*<sup>52</sup>.

De las anteriores definiciones podemos afirmar que el concepto alude a una toma de decisiones conjunta o colectiva, siendo el alcance de las mismas, variable y la capacidad institucional más o menos adecuada. Además y como señala Murillo Zamora, más allá de ser resultado de una decisión colectiva, la integración regional *“es el producto de la construcción de una identidad supra-estatal (...)”* pudiendo llegar a constituirse *“en un agente con identidad e intereses propios”*<sup>53</sup>. Al tratarse de

---

<sup>50</sup> Como destaca Sapir, A., en su artículo «Regionalism and the New Theory of International Trade: Do the Bells toll for the GATT?. An European Outlook», pp. 423 a 438, especialmente p. 430.

<sup>51</sup> Al respecto, ver el artículo de D. Henderson «International Economic Integration: Progress, Prospects and Implications », publicado en *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs, vol. 68, n° 4, octubre 1992, pp. 633 a 653, especialmente p. 634.

<sup>52</sup> Robson, P., *The economics of international integration*, 4 ed., Routledge, Londres, 1998, 333 pp., especialmente p. 1.

<sup>53</sup> Murillo, C., “Aproximación a los regímenes de integración regional” (ibídem p.1)

un proceso, debemos entender que el mismo no es total ni sigue una línea ascendente, sino que se produce de forma gradual, pudiendo incluso llegar a experimentar avances y retrocesos, especialmente latentes en la medida que asumimos la gestación de una identidad colectiva nueva.

Según las aportaciones anteriores, podemos decir que existen distintos niveles de integración así como diferentes modelos, siendo el más común el amparado en los factores económicos, aunque en el origen existan elementos culturales y políticos. Por ello y aunque se hable mayoritariamente de una integración económica, es conveniente tener en cuenta de que el trasfondo es político y que existe un vínculo de continuidad entre los ámbitos involucrados.

## **2.1. Tipología de los acuerdos de integración regional**

Como ha señalado Robson, *“aunque la integración no es la panacea para todas las enfermedades económicas y ni siquiera indispensable para el éxito económico, existen razones convincentes para suponer que bien concebidos y bien implementados acuerdos de integración económica llevarán a significativos beneficios económicos”*<sup>54</sup>. Desde esta perspectiva, la integración económica internacional es un medio y no un fin, en la medida en que muchos acuerdos de integración son el resultado de una decisión política.

Desde 1990, la notificación de acuerdos de integración económica no ha cesado de aumentar. Hasta diciembre de 2008, se notificaron al GATT/OMC un total de 421 Acuerdos Comerciales Regionales, de los cuales, 324 lo hicieron bajo el auspicio del artículo XXIV del GATT, 29 según la Cláusula de Habilitación y 68 conforme al artículo V del AGCS. Igualmente, en esa fecha 230 acuerdos estaban en vigor.

Si consideramos los acuerdos de integración en vigor pero todavía no notificados, así como los que se han firmado pero todavía no entran en vigor, los que se están negociando o están en fase de propuesta, se calcula que el número de Acuerdos cuya aplicación está prevista para 2010 es de cerca de 400. De esta cifra total, los Acuerdos de Libre Comercio y los denominados Acuerdos de Alcance Parcial representan más del 90%, ocupando las uniones aduaneras un pequeño porcentaje (10%)<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Robson, P., (ibídem p. 3).

<sup>55</sup> Datos obtenidos de la página oficial de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Dirección electrónica: <http://www.wto.org/indexsp.htm>

Para poder hacer un análisis cualitativo de las cifras arriba indicadas debemos entender, en primer lugar, que con independencia de los aspectos económico-comerciales que rodean la creación de los acuerdos regionales, éstos pueden adoptar diferentes formas, respondiendo así a distintos niveles de integración y de compromiso por parte de los Estados miembros. Partiendo de esta premisa, Balassa<sup>56</sup> estableció una clasificación de los acuerdos regionales atendiendo al mayor o menor nivel de compromiso de las partes integrantes, tal y como a continuación se detalla:

- Áreas de libre comercio – Consideradas la forma más sencilla de integración. En este contexto los países se comprometen a eliminar las restricciones y obstáculos al comercio de mercancías entre sí. Permite a los miembros mantener una política comercial independiente frente a terceros países (por ejemplo en el establecimiento de su política arancelaria). De igual manera, se establecen reglas de origen con la finalidad de prevenir la llegada de productos de terceros países con bajos aranceles para, posteriormente, ser reenviados a países de mayor arancel. En términos generales, este tipo de acuerdos promueven la reestructuración productiva, mejora de la eficiencia y el bienestar económico de los Estados miembros, aunque en muchos casos las disparidades persisten.
- Uniones Aduaneras – En esta etapa, además de la supresión de restricciones a la libre circulación de bienes (con la consiguiente eliminación de aranceles y barreras no arancelarias), se establece un arancel externo común aplicable a las mercancías de terceros países, así como el reparto de los ingresos por este concepto de manera previamente acordada, entre los Estados miembros. Esto implica que los miembros comparten una política arancelaria y aduanera común, así como una administración aduanal y de control de seguridad conjunta.

Las tesis ortodoxas de la unión aduanera, herederas de la visión de Viner, analizan como veremos los efectos estáticos que la misma genera y que se pueden traducir en creación o desviación de comercio. El riesgo que observan los partidarios de estas teorías radica en el hecho de que en virtud de la supresión de barreras arancelarias pudiera llegar a privilegiarse a los Estados miembros en detrimento de productos más competitivos de países terceros. Esto ha hecho que algunos sectores no vean las uniones aduaneras como fortalecedoras del comercio internacional y de ahí que establezcan que para obtener un real

---

<sup>56</sup> Balassa, B.A., *The Theory of Economic Integration*, Greenwood Press Reprint, 1961, 304 p., especialmente p. 1.

beneficio de las mismas el arancel externo común debiera ser menor a los aranceles nacionales<sup>57</sup>. Esta línea sigue lo dispuesto por el artículo XXIV 5 a) del GATT que acepta las uniones aduaneras en la medida en que *“los derechos de aduana (...) (de) dicha unión (...) no sean en su conjunto (...) de una incidencia general más elevada (...) antes del establecimiento de ésta”*. Para el GATT/OMC; el coste a pagar por la creación de una unión aduanera es alto, tal y como se desprende de un documento publicado por este organismo<sup>58</sup>.

Para el GATT/OMC, el escaso interés por las uniones aduaneras deriva de varios factores, como: la necesidad de armonizar la política externa de comercio, lo que se traduce en una pérdida de autonomía; en segundo lugar, la necesidad de instituciones políticas capaces de poner en marcha el proyecto y de garantizar el cumplimiento de las normas; en tercer lugar, la distribución entre los países miembros de los beneficios generados por ese arancel externo común (algo resuelto en la Unión Europea en tanto en cuanto forman parte de un presupuesto global que se distribuye en una serie de programas previamente adoptados) y, por último, el cuarto obstáculo serían los costes adicionales derivados de la puesta en marcha de dicho arancel y la posterior distribución del mismo<sup>59</sup>.

Ahora bien, autores como Robson dejan de lado esta visión ortodoxa y abogan por los beneficios de las uniones aduaneras, incorporando nuevas variables como las variaciones en los términos de intercambio y el aprovechamiento de las economías de escala. Para este autor, la unión aduanera trae consigo los siguientes beneficios:

- la distribución de recursos y la especialización internacional,
- la explotación de economías de escala,
- el aumento del flujo comercial,
- la mayor productividad de los factores,
- el margen de beneficios
- el aumento del crecimiento económico
- la distribución de los ingresos

---

<sup>57</sup> Robson, P., (ibídem p. 14).

<sup>58</sup> Bhagwati, J., “Regionalism and Multilateralism: an overview”, en Bhagwati, J., Krishna, P., Panagariya, A., *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, Cambridge, Londres MIT Press, 1999, especialmente p. 62.

<sup>59</sup> Bhagwati, J., “Regionalism and Multilateralism: an overview” (ibídem p. 77).

Mientras las teorías ortodoxas se enfocan en los tres primeros aspectos, Robson va un paso más allá al incluir nuevos elementos para justificar el impacto de las uniones aduaneras. Pero además, para este autor, más tarde o más temprano la formación de una unión aduanera promoverá una extensión de las políticas de integración (especialmente en temas relacionados con coordinación y armonización). Para este autor, la integración económica busca ante todo la eficiencia en la utilización de recursos, de tal manera que elementos como la libre circulación de mercancías y factores de producción se hacen necesarios para poder avanzar en la misma.

Según Robson, la formación de uniones aduaneras puede aumentar la especialización intra-industrial o intra-sectorial en la región. Ahora bien, la teoría de la unión aduanera no incluye el comercio intra-industrial de productos intermedios, que está ligado a la especialización vertical y, por consiguiente, al ámbito del mercado común<sup>60</sup>. En caso de que los Estados miembros decidan profundizar el proceso integrador, se deberían tomar políticas de integración específicas, pero si los Estados miembros no actúan correctamente, la integración pudiera presentar un desequilibrio a largo plazo<sup>61</sup>.

Mercado Común – Aquí, además de la unión aduanera, nos encontramos ante la libre circulación de los factores productivos, lo que incluye también la libre circulación de trabajadores y capitales. Según Balassa, al analizar la experiencia del mercado común europeo, la integración económica produce una especialización de las industrias de algunos productos lo que facilita las economías de escala frente a la diversificación existente con anterioridad al proyecto integrador. Como señala el autor, favorece la producción diversa de productos homogéneos pero en diferentes países, lo que facilita la producción a gran escala y aprovecha la magnitud del mercado. Desde esta perspectiva, el mercado común favorece entonces una especialización industrial con un coste social menor en la medida en que el ajuste se realiza durante el mismo proceso productivo.

Hasta este momento, las dos primeras etapas habían ahondado en los llamados efectos económicos “estáticos”, que consideran los factores de producción como inamovibles entre los Estados miembros y entre el resto del mundo. Con el mercado común, a la integración de los mercados de productos se suma la integración de los factores del mercado, mediante la desaparición de las barreras a la libre circulación de trabajadores, servicios y capitales. Como señala Balassa, lo anterior se justifica porque una de las condiciones para lograr la eficiencia en la

---

<sup>60</sup> Robson, P., (ibídem p. 41 y ss.).

<sup>61</sup> Robson, P., (ibídem p. 72 y ss.).

asignación de recursos es la equiparación de los precios de los factores de producción, de tal manera que los productos marginales de los factores no serán igualados en tanto en cuanto los precios sean diferentes<sup>62</sup>. Por lo tanto, la liberalización de productos no es un factor suficiente para lograr el equilibrio de los precios de los factores de producción en una Unión. Según este autor, el movimiento de los factores facilitará este equilibrio en los precios y, por lo tanto, la eficiencia en la asignación de recursos. Además y como señala Krugman, la libre circulación de los factores productivos trae consigo la libre movilidad de la mano de obra, así como la transferencia de capital vía préstamos internacionales y una mayor inversión extranjera directa<sup>63</sup>.

Por todo lo anterior y tal y como señalan algunos autores, el paso a esta etapa del proceso de integración implica una clara voluntad política por parte de los Estados miembros, debido al tipo de compromisos que se asumen para poder garantizar el total cumplimiento de las cuatro libertades de circulación. El coste político y económico a pagar por los países participantes es elevado, especialmente si consideramos que, entre otras, se renuncia al manejo independiente de la política monetaria (es importante matizar este punto en la medida en que no necesariamente supone la adopción de una moneda común, aunque la hace conveniente en la medida en que reduce los costes de transacción y proporciona una mayor estabilidad bancaria)<sup>64</sup>.

La Unión Económica – Una vez logrado el mercado común, la siguiente etapa, de alguna manera lógica si se pretende garantizar el funcionamiento de la libre circulación de los factores productivos, es la adopción de medidas destinadas a lograr un cierto grado de convergencia en las políticas macroeconómicas. En esta etapa se desarrolla el establecimiento de una unión monetaria, condición necesaria para lograr la intensificación de las relaciones comerciales y financieras.

La unión económica debe diferenciarse de la unión monetaria, que implica una limitación en la autonomía nacional con respecto a las políticas económicas, lo que se traduce en una pérdida de control de soberanía (algo que de alguna manera ya se venía aplicando a la hora de establecer la libre circulación de capitales en la etapa de creación del mercado común).

---

<sup>62</sup> Balassa, B., (ibídem pp. 80 a 83).

<sup>63</sup> Krugman, P., “International Factor Movements”, *International Economics*, Addison Wesley, Boston, 2003, pp. 160 a 169.

<sup>64</sup> García, A., “Los retos fundamentales de la integración económica”, *Mercosur y la Unión Europea: dos modelos de integración económica*, Lux Nova, Valladolid, 1998, 461 p., especialmente p. 75.

El objetivo final es lograr una política económica monetaria conjunta para todo el territorio de tal manera que se logre el fin último de la integración política y la mejor manera de lograrlo es mediante la coordinación de las políticas económicas.

La Integración Económica Completa, considerada el estadio último del proceso de integración, su logro está marcado por la voluntad de los Estados miembros, en la medida en que requiere además de la unificación de las políticas monetarias, económicas, fiscales y sociales, la institución de autoridad supranacional, cuyas decisiones obliguen a los estados miembros.

Esta clasificación de Balassa no ha quedado exenta de comentarios, entre ellos los de autores como Nye, para quien esta división en niveles es más adecuada para aquellos que estudian el fenómeno regional pero desde un enfoque político siendo más teórica que práctica<sup>65</sup>. Incluso, hay autores que añaden una quinta etapa, la denominada Unión Política Total, que hace referencia a la integración económica que se completa con decisiones comunes en temas como política exterior, defensa y seguridad<sup>66</sup>.

## **2.2. Marco teórico de los efectos económicos de la integración regional**

En términos generales, la integración económica ha sido vista desde una perspectiva positiva, al ser considerada una buena opción para lograr un mejor nivel de competencia y bienestar de manera equilibrada entre los países miembros. Por ello, dentro de los objetivos de la integración económica cabría señalar:

- La libre circulación de bienes y servicios, considerado el elemento indispensable de cualquier proceso de integración económica. Tal y como señala Bela Balassa, la teoría del comercio internacional considera que esto generará mayor bienestar debido en gran parte a un cambio en la cantidad de bienes producidos, a la eliminación de la discriminación entre bienes nacionales e importados, la redistribución de los ingresos entre los nacionales de un mismo país y, a su vez, entre los ciudadanos de los países integrantes del proyecto de integración.

---

<sup>65</sup> Ver al respecto Nye, J., “Comparing regional integration: concept and measurement”, *International Organization*, vol. 22, n° 4, otoño 1968, pp. 855 a 880, especialmente p. 860.

<sup>66</sup> Calvo, A., (ibídem p. 30).

La eliminación de las barreras comerciales, generará una mayor interdependencia de las economías de los países miembros y, a su vez, esto será positivo para dichos países, en la medida en que habrá más competencia y favorecerá al consumidor final, favorecerá una mayor especialización y generará mayores beneficios gracias a la puesta en marcha de economías de escala.

- El segundo factor es la libre circulación de los factores de producción (trabajo y capital) es otro de los elementos fundamentales de la integración económica, en la medida en que permite una mejor asignación de capital y mano de obra, así como un mayor equilibrio regional en términos de empleo y salarios, como así han puesto de manifiesto autores como Heckscher y Ohlin. A su vez, autores como Samuelson resaltó que el intercambio de mercancías rara vez conduce a una equiparación de precios (en el caso de la Comunidad Europea, el comercio reduce el diferencial de precios siempre y cuando las condiciones de producción son similares, ya que aspectos como cambios en la preferencia de los consumidores, el aumento de la productividad o el uso de una mejor tecnología, pueden afectar a esta tendencia).

Por su parte, Meade señalaba que la mano de obra estará más dispuesta a trasladarse a otro lugar de trabajo si la diferencia entre los salarios en el lugar de destino supera el coste del desplazamiento y los costes intangibles.

- El tercer elemento a tener en cuenta son los movimientos de capital. Igualmente, habría que incluir la coordinación de las políticas macroeconómicas, lo que unido a la creación de instituciones comunes y una mayor colaboración entre las políticas monetarias de los países miembros, permitirá la creación de un mercado único integrado. Una vez logrado lo anterior, se podría pensar en instaurar una moneda única, siempre y cuando convenga a los intereses de los ciudadanos en su conjunto.
- El cuarto elemento sería la coordinación de las políticas nacionales, especialmente en materia de política exterior, defensa, inmigración, seguridad, política social. Lo anterior implica la cesión de soberanía nacional así como el traspaso de poderes a un Parlamento, lo que una vez conseguido favorecerá en el largo plazo la integración total.



Otros autores como Bhagwati consideran que la integración económica es «el proceso a lo largo del cual se adoptan medidas que van a permitir una mejor asignación de los recursos productivos entre los países miembros y la eliminación gradual de los obstáculos económicos y comerciales dentro del área»<sup>67</sup>. Para Bhagwati, esta dinámica permitiría «acelerar o desacelerar la reducción continua de las barreras comerciales», según las circunstancias, «lo que nos llevaría al objetivo último de reducción a escala global»<sup>68</sup>. Atendiendo a estas premisas, en este tipo de procesos dinámicos las situaciones de desajuste entre los países miembros serán mayores cuanto más complejo sea el tipo de integración adoptado y más grande sea la inter-relación entre los miembros.

Partiendo de estas consideraciones, el análisis teórico económico que rodea la integración económica regional surgió en la segunda mitad del siglo XX. Con anterioridad, la literatura existente se limitó a algunos estudios por parte de expertos economistas, que con el tiempo fueron tomados como referencia por Viner para trazar su teoría sobre la creación y dispersión del comercio en el marco de las uniones aduaneras<sup>69</sup>.

Así por ejemplo, las primeras formulaciones teóricas sobre las uniones aduaneras fueron realizadas por Viner (1950) y Meade (1955), quienes pusieron especial énfasis en el impacto de las mismas. Para estos autores y, sobre todo durante la etapa del “primer regionalismo”, se distinguía entre los “efectos estáticos» de la integración regional y los “efectos dinámicos”, característicos de la etapa más flexible del «segundo regionalismo».

Según estas teorías, los acuerdos de integración contribuyen a un doble efecto contrapuesto, por un lado liberalizan (en la medida en que eliminan las barreras existentes con anterioridad) y por otro distorsionan las relaciones comerciales (pues las mercancías que ingresan a un determinado país son objeto de tarifas arancelarias según su lugar de procedencia. Por ello, la integración económica produce costes y beneficios, lo que se conoce como efectos estáticos (derivados de la reasignación de recursos) y efectos dinámicos (relacionados con la eficiencia productiva y de costes de transacción y administrativos, que de no corregirse pueden afectar a la competitividad de un país).

---

<sup>67</sup> Calvo Hornero, A., (ibidem p. 32).

<sup>68</sup> Bhagwati, J., Greenway, D., Panagariya, A., «Trading Preferentially: Theory and Policy», *Economic Journal*, Vol. 108, N° 449, 21 p., especialmente p. 7.

<sup>69</sup> Robson, P., *The Economics of International Integration*, 4ª edición, Londres, 1998, 333 p., especialmente p. 7 y ss.

### 2.2.1. Efectos estáticos

Los efectos estáticos de la integración económica están vinculados a la división internacional de la producción, siguiendo el principio de la ventaja comparativa.

Ahondando en estos conceptos y como señala Calvo Hornero, en un sentido estático la integración económica hace referencia a la situación, que es el resultado final del proceso de integración. A lo largo de los años diversos autores han tratado de mostrar y argumentar teóricamente los efectos (beneficiosos o no) de la integración económica. En una primera instancia, Viner, se enfocó en el desarrollo de la Teoría de las Uniones Aduaneras y los efectos de la misma sobre el comercio mundial<sup>70</sup>, para lo que partía del supuesto de que la unión aduanera implica la eliminación de las barreras comerciales en una determinada zona y el establecimiento de aranceles de importación similares para los países no miembros. Para explicar esta situación, desarrolló y aplicó los conceptos de “creación” y “desviación” de comercio<sup>71</sup>.

Las teorías de Viner fueron novedosas en la medida en que hasta la fecha nadie había analizado los efectos (positivos o negativos de la integración regional) especialmente sobre el comercio y el bienestar internacional. La creencia generalizada en torno al impacto de las uniones aduaneras era más bien positiva, pues maximizaban el bienestar (de ahí que fueran aceptadas en el Artículo XXIV del GATT). Sin embargo, Viner rompió con esta imagen al concluir que la formación de uniones aduaneras no llevaba necesariamente al libre comercio, pues aunque se producía un movimiento de libre intercambio entre los países miembros, el impacto frente a terceros países generaba lo que él denominaba desviación de comercio<sup>72</sup>. Por aplicación de este principio, habría que tomar con

---

<sup>70</sup> Según la teoría clásica del comercio internacional, de David Ricardo y autores posteriores, los efectos estáticos están relacionados con la división internacional de la producción, tanto desde el punto de vista de la división internacional de la producción como con las transferencias financieras en el marco de la integración. Por su parte, los efectos dinámicos se derivan de la intensificación de la competencia en un área de integración. Se trata de vías a través de las cuales la integración económica puede influir en el bienestar de un país o grupo de países. Para más información al respecto, ver Balassa, B.A., *Teoría de la Integración Económica*, Biblioteca Uteha de Economía, México, 1964. Ver igualmente Calvo Hornero, A., (ibídem p. 52).

<sup>71</sup> Según Viner, la creación de comercio era la sustitución de la producción interior por importaciones más baratas procedentes de un socio. Por su parte, la desviación de comercio sería la sustitución de la importación inicial más barata procedente de un tercer país, por importaciones más caras originarias de los países socios del área integrada. Para más detalles ver Viner, J., *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.

<sup>72</sup> Hay que señalar que Viner también consideró otros efectos de las economías de escala, como: la relación de intercambio y los costes administrativos, aunque de una manera general y poco rigurosa. Para él, los efectos de la creación de comercio y desviación de comercio eran los predominantes sobre el bienestar en las uniones aduaneras. Al respecto, ver Calvo Hornero, A., (ibídem p. 47).

cautela el conjunto de acuerdos comerciales, dado el efecto que los mismos puedan tener sobre el estado de bienestar de los países implicados<sup>73</sup>.

Esta teoría, elaborada según algunos expertos de forma intuitiva y sin constataciones empíricas, ha sido objeto de precisiones y críticas posteriores por parte de ciertos autores (Panagariya, 1995 y 1996), señalando que aunque es necesario tener en cuenta el estado de bienestar de los países participantes, para un mejor análisis de los acuerdos preferenciales habrá que considerar, igualmente, el impacto de la transferencia de fondos resultado de la desaparición de los aranceles, que generalmente provocará una mayor redistribución de los ingresos entre los países miembros.

Igualmente, autores como Lipsey (1957) consideran que si no se tienen en cuenta los efectos sobre la producción « *la creación de una unión aduanera puede aumentar el bienestar de las naciones debido a un consumo más eficiente. (...) En este sentido, los consumidores del país podrán ahorrar los aranceles sobre los bienes importados y el precio interno probablemente descenderá* »<sup>74</sup>.

En este contexto, la unión aduanera produce por un lado un efecto de libre comercio entre los socios de la unión y al mismo tiempo un efecto discriminatorio frente a terceros países. El efecto total sobre el bienestar, estará en función de cuál de los dos efectos predomine. Así, Lipsey, añadió a la creación y desviación de comercio de Viner, la sustitución entre países y la sustitución de mercancías (que se relaciona con la variación de los precios relativos).

Junto a los factores arriba citados y, complementando la teoría Vineriana, aparece la idea, apoyada por algunos expertos, del factor geográfico. Según esta teoría, los socios naturales y geográficamente próximos, sufrirían en menor medida los efectos de la desviación de comercio<sup>75</sup>. Sin embargo, esta hipótesis de los socios naturales ha sido ampliamente criticada por autores como Bhagwati y Panagariya, argumentando que carece de un razonamiento sistemático y utiliza un criterio que no sería simétrico. Siguiendo esta línea, por ejemplo, los Estados Unidos serían un socio natural de México y a la inversa no sería del todo cierto. De manera similar, Estados Unidos

---

<sup>73</sup> En el caso de México (país con un nivel alto de aranceles) y de su socio y vecino Estados Unidos (con bajas tarifas arancelarias), la pérdida derivada de la desviación de comercio sería un factor clave a tener en cuenta. Así lo señala Panagariya, A., «The regionalism debate: An overview», en este caso los efectos del acuerdo de libre comercio tendrían un costo para México equivalente a 3,25 billones de dólares por año.

<sup>74</sup> Lipsey, R., *The Theory of Customs Union: Trade Diversion and Welfare*, Economica, vol. 24, Londres 1957.

<sup>75</sup> La idea de los «socios naturales» fue inicialmente propuesta por Wonnacott y Lutz en “Is there a Case for Free Trade Agreement of the Americas?”, *The Economics of Preferential Trade agreements*, AEI Press, Washington 1989, p. 69.

sería un socio natural para México y Canadá, mas sin embargo, estos dos países no serían socios naturales entre ellos. De esta manera, la desviación de comercio no dependería tanto de la ampliación del comercio entre países, sino más bien de la reacción de las exportaciones frente a las tarifas preferenciales del socio.

Además, los efectos negativos del modelo estático generarían una serie de implicaciones sistémicas, pues ya no sólo se trata de determinar el impacto beneficioso sobre el sistema, sino que a la hora de aplicar con perfección este modelo entre los países miembros habría que determinar con carácter previo el verdadero origen de los productos (normas de origen)<sup>76</sup>. Este conjunto de efectos genera una gran confusión y en la mayoría de los casos son resueltos de forma un tanto arbitraria, provocando lo que Bhagwati ha denominado el «*spaghetti bowl*», debido al fenómeno del incremento en el número de acuerdos de libre comercio y a las diferentes tarifas arancelarias aplicables en base a un gran número de reglas de origen.

### 2.2.2. Efectos dinámicos

Frente a los efectos «estáticos», que como hemos visto, han dado lugar a ciertas críticas, destacan los efectos «dinámicos», que según Balassa derivan de «*la intensificación de la competencia en un área de integración y son más importantes que los estáticos, pues permiten evaluar los efectos de dicha integración*»<sup>77</sup>. En este sentido, serían considerados efectos dinámicos «*el conjunto de vías a través de las cuales la integración económica puede influir en el bienestar de un país o grupo de países*»<sup>78</sup> (ahora bien, esta definición no es exclusiva de los efectos dinámicos, pudiéndose aplicar también a los efectos estáticos. Sin embargo, desde el enfoque dinámico, la integración económica sería el proceso a lo largo del cual se van a generar medidas que permitirán una mayor distribución de los recursos productivos entre los países socios así como la supresión gradual de las barreras económicas y comerciales<sup>79</sup>).

Entre los efectos dinámicos cabría identificar:

---

<sup>76</sup> Es lo que Bhagwati y Krueger denominan el «*who is whose*». Ver al respecto Bhagwati, J., Krueger, A., *The dangerous Drift to Preferential Agreements*, AEI Press, Washington DC, 1995.

<sup>77</sup> Balassa, B.A., 1961 (ibidem p. 5).

<sup>78</sup> Calvo Hornero, A., *Integración económica y regionalismo. Principales acuerdos regionales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, 185 p., especialmente p. 52 y ss.

<sup>79</sup> Calvo Hornero, A., (ibídem p. 52).

- Un cambio en la tasa de crecimiento, que en el contexto de la integración económica puede actuar como un efecto a imitar por el resto de los países, especialmente en casos de crecimiento económico. Como señala Calvo Hornero *“la mejora de la competencia o el crecimiento de la demanda internacional pueden influir de forma positiva (...) a través del aumento de las exportaciones (...) siempre que el sector productivo del país responda a ese incremento de la demanda con un aumento de la producción, caso contrario, el resultado podría ser la inflación”*<sup>80</sup>.
- Cambios en la eficiencia, lo que puede generar un aumento en la competencia. En estos casos, el beneficio dinámico podría traducirse en el impulso generado en las empresas para mejorar su eficiencia, una mayor transparencia en los mercados, así como más protección a los consumidores, en especial frente a actitudes oligopólicas o monopólicas.
- Economías de escala, efecto dinámico de reciente incursión dentro del ámbito de la integración, pues sólo empezó a estudiarse a partir de la década de los setenta. Las economías de escala son consideradas una ganancia estática pues incorporan trabajo, uso de tecnología y almacenamiento de capital existente, si bien generan beneficios dinámicos. Gracias a las economías de escala las empresas mejoran su capacidad productiva, permitiendo una mayor especialización, la reducción de los costes, una mayor productividad, mayor cooperación regional y favorecer la inversión en I+D+i. Las economías de escala fue el principal argumento aportado para la creación del mercado único europeo, especialmente para atraer nuevos inversores y empresarios.
- Movilidad de los factores de producción entre los países participantes de una unión aduanera, lo que genera una mayor productividad así como una mejora en el uso de estos factores.
- Un último factor a tener en cuenta es la denominada relación de intercambio. Para considerar el efecto de la creación de una unión aduanera sobre la relación de intercambio, habría que tener en cuenta lo siguiente: a) que económicamente hablando los países implicados tengan un peso específico en el comercio mundial como para influenciar los precios internacionales; b) que la economía de uno de los países socios sea de tal envergadura que pueda influenciar en la economía del resto de los socios; c) favorecimiento por parte de las economías de escala de la reducción de los costes en los productos exportables, lo que repercute en la mejora de la relación de intercambio y d) mejora de la inversión, en la medida en que los acuerdos de integración aumentan

---

<sup>80</sup> Calvo Hornero, A., (ibidem p. 52).

En cualquier caso, debemos de tener en cuenta que la integración dinámica es un proceso de largo alcance, que conlleva períodos de ajustes y tensiones entre los países miembros (tan complejos como lo sea el propio proceso integrador y el grado de interdependencia), por lo que el análisis de los efectos de la integración económica sólo será entendible cuando finalice todo el proceso integrador. De manera tradicional se ha considerado que la integración económica es una de las mejores herramientas para elevar la competencia y favorecer un mayor bienestar y crecimiento económico entre los países miembros. Varios elementos contribuyen a ello:

En primer lugar, la libre circulación de bienes y servicios, que contribuye en un mayor bienestar en la medida en que altera el grado de discriminación entre los bienes nacionales y los de terceros países importados, redistribuye los ingresos y eleva la calidad de vida de los nacionales de un mismo país y al mismo tiempo permite equilibrarlo con los salarios de otro país.

A lo largo del mismo, es probable que se produzca una mayor apertura e interdependencia (no sólo económica y comercial, sino también a la hora de elaborar políticas comunes), así como constituirse en un incentivo para la llegada de nuevos países o bien la entrada de nuevos inversores. Los posibles conflictos que puedan surgir entre los Estados integrantes, podrán ser resueltos bien por la vía de la puesta en marcha de políticas comunes que hagan énfasis en el proceso o bien decidiendo optar por un nivel de integración de menor implicación en tanto se resuelven los conflictos.

### *2.2.3. Tratamiento de las asimetrías económicas en el contexto de la integración regional*

Uno de los puntos puestos en evidencia en el marco de la integración regional y que más preocupa a los expertos, es cómo distribuir los beneficios de la integración regional entre los miembros y, a su vez, cómo extender el impacto positivo de la integración en el interior de cada Estado miembro, evitando así las disparidades regionales intra-estatales.

Como ha señalado Robson, en principio, la lógica integradora establece que a medida que se avanza en el proceso de integración regional, las disparidades entre los Estados miembros tienden a reducirse. Ahora bien, la realidad nos muestra que en ciertos casos, no todos los estados miembros obtienen la misma ganancia o beneficio de un proceso integrador<sup>81</sup>. Razones específicas

---

<sup>81</sup> Los análisis clásicos a este respecto corresponden a autores como: Viner, J., “*The Customs Union Issue*”, Carnegie Endowment for International Peace, N. York, 1950; Johnson, H., “The economic theory of customs

demuestran que las disparidades dentro de un mercado común pueden persistir durante un cierto período de tiempo e incluso mantenerse<sup>82</sup>.

Esta formulación forma parte de los argumentos de base de dos corrientes ideológicas: la denominada “teoría de la discriminación comercial” y, más recientemente, la llamada teoría de la “nueva geografía económica”<sup>83</sup>. En ambos casos se coincide en señalar (especialmente autores como Robson) que salvo que se pongan en marcha medidas concretas orientadas a redistribuir los beneficios, en principio un Acuerdo de Libre Comercio está lejos de favorecer tal situación de manera voluntaria.

En efecto, como señala Bouzas<sup>84</sup>, desde una perspectiva dinámica, en el proceso de integración las desigualdades regionales pueden persistir o incluso hacerse mayores durante un cierto período de tiempo, lo cual ha sido explicado por los modelos de “causación acumulativa” así como por las nuevas teorías del crecimiento endógeno<sup>85</sup>. El resultado es que los denominados “efectos de polarización” pueden incrementar las desigualdades regionales que ya existían antes de la firma del acuerdo y hacer que el desarrollo del mismo sea desde el punto de vista político y económico insostenible, lo que justifica la intervención de las autoridades públicas.

Ahora bien, es importante matizar, tal y como Robson indica, de que no todas las disparidades geográficas son indeseables. En algunos casos, se detectan ventajas derivadas de la concentración

---

union”, en Johnson, H., *Money, Trade and Economic Growth*, Londres, 1962; Vanek, J., *General Equilibrium of International Discrimination: the Case of Customs Union*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

<sup>82</sup> Robson, P., (ibídem p. 243).

<sup>83</sup> Krugman, P., Venables, A., “Integration and the competitiveness of the peripheral industry”, en Bliss, C.J., Braga de Macedo, J., (eds.), *Unity with Diversity within the European Community*, Cambridge University Press, 1990, p. 74. Para estos autores, la ambigüedad caracteriza su desarrollo teórico. Es decir, en función de qué perspectiva lo veamos, tendremos un resultado u otro. Para ellos, el factor determinante es el efecto de la producción teniendo en cuenta el la distancia geográfica entre los países del centro y la periferia. Así, la reducción progresiva de las barreras comerciales, las economías de escala y la competencia imperfecta se ven influenciados por los costes de producción y de transporte. Es decir, mientras las barreras altas que afectan al comercio incentivan la producción local, las barreras más moderadas unidas a las economías de escala pueden apoyar la concentración de la producción en países del centro en detrimento de los países periféricos, generalmente alejados del mercado.

<sup>84</sup> Bouzas, R., “Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del Mercosur”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003, 35 p., especialmente p. 2.

<sup>85</sup> Las versiones originales sobre los modelos de “causación acumulativa” son de Myrdal, G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londres, 1957; Hirschman, A., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958. Para estos autores, no se trata solo de tener en cuenta las economías de escala, sino el conjunto de ventajas que se obtienen y que abarcan aspectos como: el desarrollo de competencias y nuevos conocimientos, la oportunidad de incrementar la diferenciación de los procesos, así como la especialización del recurso humano. Al respecto, Kaldor, N., “The case for regional policies”, publicado en *Scottish Journal of Political Economy*, 1970, vol. 17, p. 340.

de industrias en ciertos lugares, por el efecto de imitación que producen (y que veremos al analizar el caso específico de México). Como señala este autor, aunque algunos estados miembros de un proceso regional o bien, algunas regiones ubicadas dentro de un Estado, puedan sufrir los efectos de esta polarización, lo cierto es que en términos generales, la ganancia de la comunidad en su conjunto es un elemento clave. Para ello será fundamental la puesta en marcha de políticas públicas de convergencia orientadas a facilitar la cohesión mediante la mejora económica de aquellas regiones afectadas por la desigualdad en ciertas regiones, con el fin de generar un mayor crecimiento económico<sup>86</sup>.

### **3. Evolución histórica del regionalismo**

A lo largo de la Historia, los vínculos entre los integrantes de la sociedad internacional han adoptado una gran diversidad de formas, especialmente entre aquellos actores ubicados dentro de una misma área geográfica que comparten valores e identidades. Desde hace unas décadas coincidiendo con el final de la II Guerra Mundial y el surgimiento del regionalismo, el fenómeno se ha incrementado de forma considerable, formándose lo que algunos expertos han denominado *“la institucionalización del regionalismo”*<sup>87</sup>.

Para poder entender la evolución histórica del proceso, haremos uso del análisis elaborado por Mansfield y Milner, quienes en los dos últimos siglos distinguen dos grandes períodos que a su vez se distribuyen en cuatro grandes etapas.

#### **3.1. El viejo regionalismo**

El embrión del proceso puede encontrarse en la primera mitad del siglo XIX, época que coincidió con la revolución industrial y tecnológica, en la que se favoreció la comercialización de mercancías fuera de las fronteras nacionales y se generó un mayor vínculo político entre los Estados implicados. Esta primera etapa, según Mansfield y Milner, se desarrolló prácticamente en la segunda mitad del

---

<sup>86</sup> Robson, P., (ibídem p. 231 y ss.).

<sup>87</sup> Sobrino, J.M., “La institucionalización del regionalismo internacional”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 20, 1991, pp. 111 a 144.



siglo XIX y se caracterizó por tener un perfil marcadamente europeo en la medida en que el comercio entre estos países creció de manera considerable<sup>88</sup>.

De este período son, entre otros, algunos de los principales acuerdos comerciales de carácter preferencial que se concluyeron en Centroeuropa y, en especial, los acuerdos bilaterales de comercio y uniones aduaneras como el Zollverein alemán o la Unión Aduanera de Suiza (1848), de los Estados Austriacos (1850), la de Dinamarca (1853) e Italia (en la década de 1860). De entre todos destaca el Acuerdo Comercial Anglo-Francés de 1860, que inspirado en el principio de la Nación Más Favorecida, creó un nuevo esquema de sistema económico internacional. Resultado de este ímpetu integrador podemos afirmar que en la primera década del siglo XX la mayoría de las grandes potencias europeas (como Gran Bretaña, Alemania, Francia) habían concluido acuerdos bilaterales con terceros países, contribuyendo no sólo a fortalecer el proceso de integración europeo sino también a facilitar una mayor apertura del sistema comercial internacional. El interés por el regionalismo fue tal que ya a principios del siglo XX Europa ya funcionaba en muchos aspectos como un mercado único, de ahí que algunos autores calificaran este fenómeno de “*bilateralismo progresivo*”<sup>89</sup>.

El interés por este tipo de acuerdos se debió a varios factores: por un lado, el contexto económico y político de la época, que inicia con la Gran Depresión de 1873 y se extiende hasta el final del estándar del Patrón Oro en 1930 y, por otro lado, el sentimiento nacionalista y el resurgimiento de viejos parámetros al final de la Primera Guerra Mundial.

El conflicto bélico fue un parte aguas en este primera etapa del regionalismo y abrió paso a una segunda que se extendió durante el período de entreguerras, caracterizada por ser más discriminatoria y marcadamente preferencial, en la medida en que reforzaba el posicionamiento de

---

<sup>88</sup> Como matizan estos autores, el regionalismo no quedó reducido exclusivamente al ámbito europeo ya que con anterioridad a 1880 India, China, Gran Bretaña crearon un bloque comercial con fuertes vínculos. Mansfield, E.D., Milner, H.V., “The New Wave of Regionalism”, *International Organization*, n° 53, 3, verano 1999, pp. 589 a 627, especialmente p. 596.

<sup>89</sup> El efecto dominó, así como el interés de los Estados por captar una mayor participación en los mercados de los países vecinos, provocó el rápido aumento de este tipo de proyectos y el interés de algunos países por firmarlos (en aquel entonces, Alemania había concluido acuerdos bilaterales de comercio con 30 países, Francia con 20 y, el Reino Unido con 45). Irwin, A.D., “Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: an Historical Perspective”, *New Dimensions in Regional Integration*, De Melo, J., Panagariya, A., (eds.), Cambridge University Press, New York, 1993, pp. 90 a 119, especialmente p. 97.

las grandes potencias europeas. De esta época son las uniones aduaneras creadas por Francia (1928) y Reino Unido (1932) con sus antiguas colonias. Igualmente, otras naciones europeas negociaron tarifas preferenciales con países de Europa del Este, como Hungría, Yugoslavia, Rumanía y Bulgaria. En 1934 se firmó el Acuerdo de Roma, estableciendo tarifas preferenciales entre Italia, Austria y Hungría. Por su parte, a lo largo de la década de los treinta, Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia establecieron una serie de acuerdos económicos con Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, al igual que Alemania, que suscribió varios acuerdos comerciales bilaterales. Fuera de la órbita europea, países como Estados Unidos participaron en varios acuerdos comerciales bilaterales, muchos de los cuales fueron suscritos con países latinoamericanos.

Para algunos autores, el carácter restrictivo y discriminatorio de este regionalismo de entre guerras, pudo haber sido el causante del recrudecimiento de las condiciones económicas de la Gran Depresión y, a la vez, generador de las tensiones políticas que ayudaron a forjar la II Guerra Mundial. Al menos así lo manifiesta Irwin para quien: *“En el siglo XIX, la red de tratados suscritos incluían en su mayoría la cláusula de la Nación Más Favorecida (MNF)” (...)* favoreciendo un período armonioso de libre comercio multilateral ... comparable a la era más reciente del GATT. En el período de entreguerras, sin embargo, los bloques comerciales discriminatorios y los acuerdos bilaterales proteccionistas contribuyeron a la severa contracción del comercio mundial que acompañó a la Gran Depresión”<sup>90</sup>.

Al respecto, es importante señalar que el contexto político y económico que rodeó ambos períodos regionalistas no fue el mismo, de ahí que haya autores que justifiquen el auge de este segundo regionalismo a factores como la incapacidad de los Estados de resolver los problemas económicos desde una perspectiva multilateral, fruto de la propia rivalidad política existente entre las grandes potencias de la época<sup>91</sup>.

La tercera oleada regionalista coincidió con el fin de la II Guerra Mundial y abarcó desde finales de la década de los cincuenta hasta el final de la década de los setenta. Este período quedó influenciando por el surgimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), la Asociación

---

<sup>90</sup> Irwin, A.D., (ibídem, p. 91).

<sup>91</sup> Kenwood, A.G., Laughed, A.L., *The Growth of the International Economy 1820-1960: An Introductory Text*, Allen and Unwin, Londres, 1971, especialmente p. 218.

Europea de Libre Comercio (AELC) y un conjunto de acuerdos regionales integrados por países en desarrollo. Las razones de su surgimiento se deben, principalmente, a lo que Aldecoa ha definido como una “*formulación geopolítica*”<sup>92</sup>, es decir, a un interés por hacer frente al impacto de la Guerra Fría y a la política de seguridad de bloques, la descolonización que siguió a la II Guerra Mundial y el nuevo entramado comercial multilateral que surgió en torno al GATT.

En este período, un cierto número de estados menos desarrollados participaron en acuerdos preferenciales con el objetivo de minimizar su dependencia política y económica de los países más avanzados. Este tipo de acuerdos, cuyo objetivo promovía la disminución de las importaciones y la promoción de las industrias locales, difería de los suscritos entre países desarrollados (como Europa Occidental), por estar enfocados a la creación de un entramado institucional que contribuyera al desarrollo de la cooperación política.

Igualmente de esta etapa merece especial atención el proyecto europeo, cuyas bases ideológicas se gestaron en torno a la Declaración Schumann (1950) y los Tratados de París (1952) y Roma (1957)<sup>93</sup>. En el período posterior a la II Guerra Mundial, tanto Monnet como Schumann declaraban que el principal objetivo del Tratado de París, creador de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, era hacer de una posible guerra franco-alemana “*algo impensable y materialmente imposible*”. Para Monnet, estaba claro que no sería posible una paz en Europa “*si los Estados se reconstituyen así mismos siguiendo principios de soberanía nacional y con políticas económicas proteccionistas*”<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Aldecoa, F., *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Tecnos, Madrid, 2002, especialmente p. 38.

<sup>93</sup> Como han señalado algunos autores, el rol pacificador que se le ha querido dotar a los acuerdos regionales no es nuevo, si bien el ejemplo más claro pudiera ser el europeo. No en vano fue en este continente en donde surgieron los primeros intentos en el siglo XVIII, coincidiendo con la publicación de la obra *Perpetual Peace* de Kant. Este argumento ha sido recurrente desde entonces y, en especial en el Reino Unido durante el siglo XIX, en donde algunos sectores políticos abogaban por resolver los problemas de vecindad con otros países recurriendo al uso de acuerdos de libre comercio. De igual manera, razones diplomáticas fueron la base del acuerdo bilateral entre Francia y el Reino Unido, que firmado en 1860 sobre bases comerciales, intentaba servir de referente para reducir las tensiones entre ambos países. Schiff, M., Winters, A., “Regional Integration and Development”, publicación elaborada conjuntamente entre el World Bank y Oxford University Press, 2003, 321 p., especialmente p. 189. Igualmente y como afirmaba el economista italiano del siglo XIX W. Pareto, las “*uniones aduaneras eran la base para mejores relaciones políticas y una eventual pacificación*”.

<sup>94</sup> Monnet, J., *Un gran proyecto para Europa*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1988, p.15.

Como se encargaron de señalar Schiff y Winters<sup>95</sup> al elaborar su teoría liberal de la integración, en este período el regionalismo buscaba objetivos de comercio y seguridad, además de una solución pacífica de las controversias que evitara nuevos conflictos bélicos, y así lo expresaban al afirmar que:

- a) *“La existencia de comercio implica una mayor interrelación entre los países involucrados, de tal manera que se incrementa el interés de cada Estado en procurar el bienestar de la nación vecina y consecuentemente, genera un interés en los ciudadanos a favor de los intereses económicos como base desencadenante de la pacificación de las relaciones, creando presiones políticas contra iniciativas de guerra;*
- b) *Más comercio implica mayor interacción entre los pueblos y los gobiernos de dos países, favoreciendo un mayor conocimiento de la cultura, la política y las instituciones sociales, generando mayor confianza en los mismos;*
- c) *Las relaciones de comercio seguras van a reducir la posibilidad de un conflicto bélico a través del aumento de la seguridad en el acceso a los bienes estratégicos de los socios*
- d) *(este argumento sería básico para justificar la firma del Tratado CECA que, aplicado de forma precisa a Alemania y Francia, daría acceso libre a dos materias primas básicas y evitaría en parte las consecuencias derivadas de las sanciones de la I Guerra Mundial):*

### **3.2. El regionalismo de “nueva generación”**

Como hemos visto, el viejo regionalismo o regionalismo clásico encontraba su razón de ser en una formulación geopolítica inspirada, según Aldecoa y Cornago<sup>96</sup>, en el viejo realismo político. Sin embargo, estos planteamientos tuvieron que ser reformulados a partir de finales de la década de los setenta, cuando el contexto económico y político del momento (la crisis del petróleo) impuso la necesidad de incluir el factor geoeconómico, dejando de lado el realismo clásico e instalando un neorrealismo que intentaba dar respuesta a las relaciones de interdependencia existentes en aquel momento. Es lo que Mansfield y Milner identificaron como la cuarta etapa en el proceso evolutivo del regionalismo<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Schiff, M., Winters, A., (ibídem p. 190).

<sup>96</sup> Aldecoa, F., Cornago, N., "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. L, nº 1, 1998, pp. 59 a 113.

<sup>97</sup> Mansfield, E.D., Milner, H.V., (ibídem p. 598).

El análisis de las diferentes iniciativas de integración regional durante las primeras fases pone de manifiesto que sólo una parte de ellas logró sus objetivos de liberalizar el comercio y armonizar sus sistemas fiscales y arancelarios. Entre aquellas que lograron sus objetivos, los beneficios obtenidos fueron mínimos, al menos si hablamos en términos de expansión comercial entre los países miembros o de crecimiento económico bruto. Como señala Robson, el alto grado proteccionista y la excesiva mirada hacia adentro de la mayoría de los acuerdos apenas dejaron espacio para una posible creación y diversificación del comercio. Además, la política de sustitución de importaciones no dejó oportunidades para el desarrollo de las exportaciones, estando los Estados más interesados en luchar contra el impacto de la crisis del petróleo que contra las distorsiones generadas por la crisis de la deuda<sup>98</sup>. El análisis estadístico de estas primeras experiencias integradoras entre los países en desarrollo, por ejemplo, muestra que no tuvieron un efecto positivo en términos de ingresos y crecimiento, tal y como Melo, Panagariya y Rodrik se han encargado de señalar<sup>99</sup>.

Como se muestra en las siguientes tablas, la concentración regional de los intercambios comerciales aumentó de manera considerable a partir de la II Guerra Mundial, gracias en gran parte al crecimiento del comercio entre los países de Europa Occidental (sobre todo aquellos pertenecientes a la Comunidad Europea) y del Este de Asia. Igualmente, se observan algunas evidencias de aumento del flujo comercial entre los países del Pacto Andino, entre los países adscritos a la Comunidad Económica de los Países del Oeste Africano y, entre Australia y Nueva Zelanda. De lo anterior podríamos deducir que la concentración del intercambio comercial dentro de algunas regiones se debe al hecho de que aquellos estados geográficamente cercanos participan, en su mayoría, en los mismos acuerdos comerciales de carácter preferencial.

---

<sup>98</sup> Robson, P., (ibide, p. 274).

<sup>99</sup> Melo, J., Panagariya, A., Rodrik, D., "The New Regionalism: a Country Perspective", en Melo, J. de, Panagariya, A., Rodrik, D., (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, 1993, pp. 93 a 159.

Flujo del comercio intrarregional en el periodo de Postguerra						
A. Comercio intrarregional dividido entre el comercio total de cada región						
Región	1965	1970	1975	1980	1985	1990
Este asiático	0,199	0,198	0,213	0,229	0,256	0,293
Hemisferio Occidental	0,315	0,311	0,309	0,272	0,310	0,285
Comunidad Europea	0,358	0,397	0,402	0,416	0,423	0,471
EFTA	0,080	0,099	0,104	0,080	0,080	0,076
Mercosur	0,061	0,050	0,040	0,056	0,043	0,061
Pacto Andino	0,008	0,012	0,020	0,023	0,034	0,026
TLCAN	0,237	0,258	0,246	0,214	0,274	0,246

Fuente: Mansfield, E.D., Milner, H.V.<sup>100</sup>, según datos obtenidos de Frankel, J., Stein, E., Wei, S.<sup>101</sup>

B. Exportaciones intrarregionales dividido por el total de exportaciones de mercancías de cada región						
Región	1960	1970	1975	1980	1985	1990
Comunidad Europea	0,345	0,510	0,500	0,540	0,545	0,604
EFTA	0,211	0,280	0,352	0,326	0,312	0,282
Asociación de Países del Sudeste Asiático	0,044	0,207	0,159	0,169	0,184	0,186
Pacto Andino	0,007	0,020	0,037	0,038	0,034	0,046
Área de Libre Comercio Canadá-EEUU	0,265	0,328	0,306	0,265	0,380	0,340
Mercado Común Centroamericano	0,070	0,257	0,233	0,241	0,147	0,148
ALADI	0,079	0,099	0,136	0,137	0,083	0,106

Fuente: Mansfield, E.D., Milner, H.V.<sup>102</sup>, según datos obtenidos de Melo, J., Panagariya, A., Rodrik, D.<sup>103</sup>

A la luz de estas cifras y si tomamos como referencia el caso europeo, observamos que durante los años sesenta fue considerado un claro y exitoso ejemplo de regionalismo económico debido en gran parte a que las medidas tomadas fueron acompañadas de un sustento político. Durante la década de los cincuenta y sesenta, la mayor parte de los resultados se concentraron en el aumento del comercio intracomunitario, que en mayor medida, estuvo prácticamente limitado al ámbito del comercio de mercancías, por lo que los avances hacia una supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias (en los términos establecidos en el artículo 3 del Tratado de Roma) fueron escasos.

<sup>100</sup> Mansfield, E.D., Milner, H.V., (abide p. 599).

<sup>101</sup> Frankel, J., Stein, E., Wei, S., "Trading Blocks and the Americas: The Natural, the Unnatural, and the Super-Natural", *Journal of Development Economics*, n° 47, 1, pp. 61 a 95.

<sup>102</sup> Mansfield, E.D., Milner, H.V., (abide p. 599).

<sup>103</sup> Melo, J., Panagariya, A., Rodrik, D., "The New Regionalism: a Country Perspective" (abide p. 148).

Lo anterior, unido a la crisis del petróleo y al aumento de las barreras no arancelarias, trajo como resultado un estancamiento del proceso en la década de los setenta.

A mediados de la década de los ochenta la Comunidad Europea coincidiendo con el cambio de contexto que se estaba dando a nivel global y empujada por el declive competitivo que estaba sufriendo la industria europea frente a la japonesa y estadounidense en sectores altamente competitivos, inició un proceso de transformación que se enfocó en trazar una nueva visión del regionalismo. A ello contribuyó el denominado Plan Delors de 1985, que marcó un parte aguas en este proceso al plantear la supresión de barreras de tal manera que se facilitara el libre comercio de mercancías, servicios, personas y capitales para finales de 1992. El resultado se tradujo en la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1986, que junto a un programa complementario de desregulación, renovó el espíritu integrador después de un período crítico.

De este ejemplo se deduce que es a partir de la década de los ochenta que el movimiento regionalista cobró nuevo impulso, debido en gran parte al contexto histórico y a la transformación global del sistema, que como Hettne y Söderbaum han destacado, se debió a factores como: la transformación de un sistema bipolar a uno de estructura multipolar o tripolar, con una nueva división de poder y del esquema de trabajo; el declive de la posición hegemónica de Estados Unidos; la caída del sistema Westfaliano del Estado-Nación a favor de una mayor interdependencia y globalización y, el cambio de actitud hacia un desarrollo económico neoliberal y un sistema político asociado en los países desarrollados, así como en los países pertenecientes al antiguo telón de acero<sup>104</sup>.

Este “nuevo regionalismo” viene acompañado por un interés creciente en la creación de nuevas iniciativas integradoras, la cual emergen en un contexto totalmente diferente a las que surgieron en la primera oleada de los años 50 y 60. Nos encontramos en pleno proceso de reestructuración económica y política, lo que conduce, como veremos más adelante, a que los efectos estáticos de la integración no sean los únicos a tener en cuenta.

Además de los factores arriba citados, un elemento más a tener en cuenta y que sin duda contribuyó al relanzamiento del regionalismo fue el cambio de actitud de Estados Unidos, hasta ese momento seguidor de la corriente multilateral y reacto a las iniciativas integradoras. Como señala

---

<sup>104</sup> Hettne, B., Söderbaum, F., “Theorizing the Rise of Regionness”, *New Political Economy*, vol. 5, n° 3, Nov. 2000, pp. 457 a 473, especialmente p. 457.

Robson, dos factores fueron clave en este nuevo posicionamiento de Estados Unidos: en primer lugar, el descontento derivado de la escasa evolución de las negociaciones multilaterales del Uruguay Round y, en segundo lugar, la evolución del proceso integrador europeo así como la perspectiva de ampliación hacia los países del Este y la consiguiente ganancia de nuevos mercados<sup>105</sup>.

En este esquema marcado por factores globales, el regionalismo se presenta como un fenómeno complementario del multilateralismo y entronca directamente con la globalización. Lejos de ser considerado un detractor de este último movimiento, el regionalismo es visto como un catalizador en la medida que no sólo no ha ralentizado el proceso de liberalización comercial iniciado en 1945, sino que lo ha fomentado (aunque bajo otro tipo de esquemas). Desde esta perspectiva, el regionalismo se hizo más flexible y extrovertido, reflejo de una mayor interdependencia con la economía política global así como de una mayor relación entre globalización y regionalismo. Además, estamos ante un complejo sistema que involucra tanto a actores estatales como no estatales, siendo el resultado de sinergias de corte global, regional, nacional o local.

Los nuevos proyectos integradores que surgen, se basan no tanto en la ganancia económica potencial que pudieran ofrecer, como en el hecho de reducir de forma perceptible las barreras arancelarias y no arancelarias que dificultan las transacciones comerciales. Se busca un regionalismo que promueva la llegada de inversiones y favorezca la mayor competitividad de la industria a nivel global y no tanto el aumento de la ganancia derivada de un mayor flujo comercial en el seno del bloque.

Así por ejemplo, mientras para Europa el nuevo regionalismo permitió profundizar en el proceso de integración y consolidar el proyecto comunitario, en América Latina el nuevo regionalismo surgía, en palabras de Sanahuja, como una *“estrategia de integración para promover el desarrollo y mejorar la inserción internacional”*<sup>106</sup>. Es decir, a través del nuevo regionalismo América Latina ponía en marcha un esquema integrador que le permitía un mejor acceso a los mercados industrializados, favoreciendo igualmente una mayor competitividad y poder de negociación. En Latinoamérica existían además una serie de condicionantes endógenos que favorecieron la llegada del nuevo regionalismo, entre los que cabe destacar por un lado los de naturaleza política, favorecidos por los

---

<sup>105</sup> Robson, P., (ibídem p. 277 y 278).

<sup>106</sup> Sanahuja, J.A., “Regionalismo e Integración en América Latina: Balance y Perspectivas”, *Pensamiento Iberoamericano*, n° 0, 2007.



acuerdos logrados durante la década de los ochenta (Esquipulas, Contadora, Grupo de Río) y, en el plano económico, el seguimiento de las políticas derivadas del denominado “Consenso de Washington” y, de manera específica, la liberalización comercial unilateral, que se tradujo en el denominado “regionalismo abierto”.

### 3.3. El regionalismo abierto

A pesar de que el regionalismo abierto ha sido un fenómeno ampliamente utilizado en las últimas décadas, lo cierto es que todavía permanece un cierto sentimiento de ambigüedad en el mismo. La noción está fuertemente influenciada por su origen, al surgir como consecuencia de los esfuerzos realizados por las economías de Asia Pacífico por conseguir una mayor integración económica. Con el tiempo el concepto ha sido desarrollado ampliamente por diferentes organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que analizaremos detalladamente en el segundo capítulo de esta tesis, destacando las contribuciones de autores como Lizano, Kuwayama, Bulmer-Thomas, Van Klaveren y Palacios<sup>107</sup>.

Desde el punto de vista de la región Asia Pacífico, la noción de regionalismo abierto haría referencia a una estrategia regional de liberalización comercial, sin que ello signifique poner trabas al sistema multilateral de comercio. Igual de interesante es la definición de autores como Frankel y Wei definen el regionalismo abierto como *“la liberalización externa a través de bloques comerciales”*, aunque una explicación más precisa la realiza Bergsten cuando sugiere que el regionalismo abierto implica al menos cinco posibles definiciones: *“a) membresía abierta; b) Aplicación incondicional de la Cláusula de la Nación Más Favorecida; c) aplicación condicional de la misma Cláusula; d) liberalización global y e) facilidad para el comercio”*<sup>108</sup>.

Más allá de esta conceptualización restringida del fenómeno, nos llama la atención la definición obtenida en un documento de la CEPAL en la que citándose a Hettne e Inotai, se conceptualiza el regionalismo abierto como *“un proceso multidimensional de integración regional que incluye aspectos económicos, políticos, sociales y culturales”*<sup>109</sup>. De hecho, el concepto de regionalismo abierto ha sido ampliamente utilizado para proponer una estrategia regionalista renovadora en

---

<sup>107</sup> Kuwayama, M., “Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: A Survey of the Literature”, División Comercio Internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 1999, 70 p.

<sup>108</sup> Al respecto ver Bergsten, F., “Open Regionalism”, *The World Economy*, vol. 20, n° 5, agosto 1997.

<sup>109</sup> Kuwayama, M., “Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature”, *Serie Comercio Internacional*, International Trade and Development Finance Division, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 1999.

América Latina, basada en *“la creación de un conjunto de mercados dinámicos, totalmente integrados a la economía internacional a través de la supresión progresiva de barreras al intercambio económico y mediante el incremento de medidas a favor de un mayor acceso social hacia los mercados modernos”*<sup>110</sup>. Este argumento sirvió de base para que la CEPAL elaborara el concepto de manera detallada en un documento editado en 1994, orientada a mejorar la inserción internacional y el desarrollo de la región.

Para la CEPAL, esta iniciativa se enmarcaba dentro del contexto más amplio de la “transformación productiva con equidad”, cuyo objetivo era la formación de mercados regionales más o menos abiertos, en base a una liberalización amplia de los sectores y los países, en la estabilidad de los índices macroeconómicos y en la puesta en marcha de políticas activas y un marco regulador que favoreciera una “competitividad auténtica”, inspirada en la transformación productiva y en la incorporación del progreso técnico<sup>111</sup>. Para este organismo, el regionalismo abierto se define como *“... el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extra regionales”*<sup>112</sup>.

Es importante matizar, tal y como lo hace Robson, que en el regionalismo abierto siguen vigentes los principios de la integración económica, tanto los establecidos en los efectos estáticos como los efectos dinámicos, que serían impulsados de manera especial y, en concreto, la eliminación de los costes administrativos y de transacción.

Partiendo de esta conceptualización y sin dejar de lado el aspecto económico, los acuerdos regionales serán positivos siempre y cuando sean promotores de intercambio y en la medida que refuercen el movimiento de globalización reduciendo las prácticas proteccionistas. Igualmente se tiene en cuenta que pueden tener connotaciones negativas en tanto en cuanto favorezcan la

---

<sup>110</sup> Argumento utilizado por autores como Reynolds, Thoumi y Wettmann a la hora de analizar el proceso integrador.

<sup>111</sup> Sanahuja, J.A., “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, (ibídem p. 78).

<sup>112</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G 1801/Rev. 1-P.

“desviación de comercio”, esto es, que sirvan de freno al movimiento globalizador mediante el establecimiento de preferencias en el interior de una región.

Una parte del debate actual se centra en torno al efecto que los acuerdos regionales tienen sobre el sistema multilateral de comercio, es decir, determinar en qué medida favorecen la transformación productiva y la competitividad internacional, promocionando el intercambio o, por el contrario, generando desviación de comercio. De la misma manera, existe controversia en torno al papel que cobran estos bloques comerciales en el contexto actual globalizado. Como señala Tugores Ques, *“el nuevo regionalismo se ha planteado la relevancia menor de la desviación de comercio; se apela a que en esta segunda oleada de acuerdos regionales, en la que es frecuente la existencia de países en desarrollo que han cambiado su estrategia económica en la línea de una mayor inserción internacional, se trataría de garantizar y consolidar el nuevo modelo garantizando una suficiente atracción de inversiones extranjeras”*<sup>113</sup>.

Sin embargo y a pesar de que esta teoría es compartida por expertos como Ethier, no está exenta de críticas del lado de Bhagwati, para quien, según las últimas evidencias derivadas del tratado de Libre comercio de América del Norte, seguiría existiendo desviación de comercio<sup>114</sup>. De igual manera y si analizáramos los datos ofrecidos por el Mercado Único Europeo, a pesar de que no pueda demostrarse una existencia clara de desviación de comercio en términos generales, no puede decirse lo mismo del impacto observado en el sector agro-industrial, que muestran una ligera creación de comercio (interna) y una cierta desviación de comercio(externa).

De cualquier manera, esta nueva oleada regionalista se caracteriza por tener en cuenta el hecho de que los efectos internos o externos de la integración comercial no pueden considerarse únicamente desde un punto de vista estático. Es evidente la existencia de efectos dinámicos en la medida en que los acuerdos regionales permiten obtener ciertos ritmos de crecimiento, mejora y bienestar para los países involucrados.

---

<sup>113</sup> Tugores, J., *Economía internacional: globalización e integración regional*, 4º ed., McGraw Hill, Madrid, 1999, 264 p., especialmente p. 175.

<sup>114</sup> Bhagwati, J., Greenway, D., Panagariya, A., “Trading Preferentially: Theory and Policy”, *Economic Journal*, julio 1998, pp. 1128 a 1148.

<b>Evolución del comercio de los principales bloques comerciales</b>							
	1980	%	1985	%	1991	%	% PNB regional
CE 12 (comercio total)	731,9	100	656,8	100	1413,6	100	25
- Intrarregional	383,3	52	351,4	54	842,1	60	15
- Resto del Mundo	348,7	48	305,4	46	571,6	40	10
- Norteamérica	62,5	9	69,0	11	116,5	8	2
- Este Asia	32,8	4	36,0	5	111,0	8	2
Norteamérica	319,0	100	380,5	100	637,4	100	10
- Intrarregional	104,9	33	143,2	38	241,0	38	4
- Resto del Mundo	214,1	67	297,3	62	396,4	62	6
- Norteamérica	60,4	19	97,7	26	172,6	27	3
- Este Asia	58,6	18	69,7	18	112,2	18	2
Este Asia	252,9	100	324,4	100	737,7	100	16
- Intrarregional	89,1	35	124,5	38	332,0	45	7
- Resto del Mundo	163,9	65	199,9	62	405,7	55	9
- Norteamérica	56,3	22	93,1	29	169,2	23	4
- Este Asia	30,1	12	36,7	11	112,5	15	2

Norteamérica incluye: Estados Unidos, Canadá y México

Este Asiático: Japón, Singapur, Taiwan, Hong Kong, Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, China

Fuente: Organización Mundial de Comercio

<b>Proporción del comercio intra-zona en el comercio total (1990-2003)</b>				
	1990	1995	2000	2003
ASEAN (10)				
- Exportaciones	20,1	25,5	24,0	23,3
- Importaciones	16,2	18,8	23,5	23,3
TLCAN (3)				
- Exportaciones	42,6	46,0	55,7	56,1
- Importaciones	34,3	37,7	39,6	36,8
UE (15)				
- Exportaciones	64,9	64,0	62,4	61,9
- Importaciones	63,0	65,2	60,3	61,7

Fuente: Organización Mundial de Comercio

Además del crecimiento de los flujos comerciales, otra de las razones que marcan la diferencia entre este nuevo regionalismo y su predecesor está el deseo de facilitar la inversión internacional y los movimientos de las multinacionales. Al respecto y como señala Lawrence, mientras que la liberalización comercial requiere la supresión de barreras arancelarias (lo que este autor califica como “integración ligera o tenue” o “*shadow integration*” en inglés), el desarrollo de sistemas regionales de producción y el apoyo a la inversión provocaría un mayor grado de integración (es

decir, “deeper integration”)<sup>115</sup>. De ahí que esta nueva visión del regionalismo haya sido tan bien acogida entre los países en desarrollo cuyos mercados, acostumbrados a ser proveedores de materias primas, han pasado a ser centros de atención para la inversión de terceros países

Ahora bien, puesto que la atracción de la inversión extranjera requiere de sistemas de gobierno y estructuras políticas estables, una de las bases de esta nueva integración será precisamente la promoción de estructuras políticas e institucionales que garanticen el desarrollo de estas iniciativas (de hecho y si revisamos la agenda de la Ronda de Uruguay, observaríamos cómo en las últimas negociaciones se puso de manifiesto el interés por controlar la liberalización del comercio de servicios, la determinación de estándares, de reglas anti-dumping, de control de subsidios o, simplemente, el establecimiento de mecanismos de resolución de controversias adecuados).

#### **4. Regionalismo versus Multilateralismo: fenómenos complementarios en un mundo globalizado**

El regionalismo es, junto a la globalización de los mercados, uno de los pilares sobre los que se sustenta la economía mundial de las últimas décadas. Este auge del regionalismo se expresa a través de una tendencia creciente por la firma de acuerdos regionales, lo que ha hecho surgir el debate en torno a la idoneidad de los mismos y su compatibilidad con el régimen multilateral amparado por el sistema GATT/OMC.

Igualmente, el surgimiento de bloques regionales ha generado controversia en la doctrina por el consiguiente aumento de los bloques regionales. El debate se centra en torno al papel jugado por el regionalismo, es decir, determinar en qué medida ayuda a la liberalización global (estaríamos hablando de un comercio multilateral basado en bloques y no en estados nación) o bien, al contrario, si provoca la división del mundo en bloques comerciales y por lo tanto atentaría contra el principio básico del régimen comercial multilateral: la no discriminación.

##### **4.1. El GATT y la interpretación de los acuerdos regionales (1947-1995)**

Considerado como un símbolo de la primera etapa del regionalismo, caracterizada por la definición del nuevo orden económico internacional, así como por el surgimiento de algunas experiencias

---

<sup>115</sup> Lawrence, R., *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1996, 158 pp., especialmente p. 16.

regionales, el Acuerdo general sobre comercio y aranceles (GATT por sus siglas en inglés) trató de evitar la fragmentación del comercio mundial, protegiendo los derechos y obligaciones de los estados participantes en las transacciones comerciales internacionales. Desde su creación, el principal objetivo ha sido el establecimiento de un sistema multilateral de comercio que mediante la supresión de las barreras existentes, garantice la no discriminación entre los países y favorezca el libre comercio. Gracias a la celebración de sucesivas rondas de negociación, este objetivo ha podido cumplirse en gran medida<sup>116</sup>.

Con el GATT se pretendía extender en el ámbito global, el sistema multilateral de comercio que el continente europeo había experimentado con anterioridad a 1914. Más que por motivos nostálgicos, lo que se pretendía era establecer una serie de reglas que evitaran los problemas surgidos en el período de entre guerras (que como ya se mencionó anteriormente, se caracterizó por un excesivo proteccionismo económico y comercial entre los estados, provocando una caída del volumen de comercio cercana al 40% entre 1929 y 1932, como consecuencia de políticas comerciales nacionalistas)<sup>117</sup>. De lo anterior podemos deducir que el GATT no sólo tuvo en sus orígenes un fundamento económico, sino también político, de ahí que el nuevo orden económico internacional que se estaba creando pusiera especial énfasis en desarrollar el intercambio económico y comercial y también la cooperación entre los Estados.

Las negociaciones, impulsadas por Estados Unidos (contrario a reconocer la posibilidad de firmar acuerdos preferenciales para favorecer la reconstrucción o el desarrollo), dieron como resultado un tratamiento especial a la regulación de los acuerdos preferenciales (en concreto de las uniones aduaneras), incluyendo igualmente una excepción para los acuerdos comerciales, que tan sólo

---

<sup>116</sup> Uno de los principios fundamentales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es el de Nación Más Favorecida (NMF). Este estipula en su artículo I que *“cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinados”*.

<sup>117</sup> Brunelle, D., Deblock, C., (ibidem p. 3). Como bien señalan estos autores, la Unión Soviética rápidamente se distanció de este nuevo orden económico internacional, provocando no sólo la ruptura de la economía mundial en dos, sino también, el reforzamiento de la imagen de Estados Unidos como actor principal de este nuevo orden. Por su parte, el país norteamericano trató de potenciar un sistema económico internacional basado en el establecimiento de un gran mercado regido por unas reglas de derecho determinadas. Según la visión de Washington, todos los Estados debían vincularse de forma solidaria y voluntaria en la búsqueda de un bien común, partiendo de la idea de que sólo a través de un sistema de comercio sometido a un esquema de derecho se lograría una cierta prosperidad económica y una mayor estabilidad política. Esta posición podría ayudarnos a comprender el empeño puesto por los Estados Unidos en defender a ultranza el sistema multilateral, pues cualquier privilegio a favor de un determinado grupo de países, por la vía del regionalismo, implicaba romper con esta imagen.

serían reconocidos bajo la forma de acuerdos limítrofes, uniones aduaneras y zonas de libre comercio (contenidas en el tan discutido Artículo XXIV, párrafo III del Acuerdo)<sup>118</sup>.

Cabe señalar que aunque la redacción del artículo XXIV deja la puerta abierta a la entrada de acuerdos regionales, no menciona de forma expresa el término *regionalismo*, aunque sí se refiere a conceptos como *áreas de libre comercio* y *uniones aduaneras*. Para varios autores (Bhawgati, Brotons o Espósito), esto se debe al contexto histórico en el que fue redactado, en donde conceptos actuales como libre circulación de factores de producción, etc., eran impensables. De hecho, en el momento de las negociaciones del GATT, las uniones aduaneras eran consideradas como situaciones excepcionales, lo cual puede explicar la reacción más o menos favorable respecto a las mismas, pues fueron admitidas siempre y cuando no fueran discriminatorias con respecto a terceros países y fueran previamente notificadas en un plazo no superior a diez años (siempre según los términos establecidos por el artículo XXIV<sup>119</sup>).

En cuanto a las zonas de libre comercio, el problema era más bien de carácter económico, pues buscaban la creación de vínculos de complementariedad económica, lo que suponía el reconocimiento de un estatuto particular para los países participantes. Aunque no se establecía la creación de una política comercial común, suponía la implantación de algún tipo de discriminación frente a terceros países<sup>120</sup>.

El creciente interés por los acuerdos preferenciales de comercio ha dado lugar al surgimiento de un debate académico sobre el impacto de los mismos y, de forma más específica, sobre cómo han afectado a las teorías del libre comercio multilateral en las cuales se enmarca el sistema GATT/OMC. En efecto, a pesar del éxito de algunas iniciativas integradoras (la Unión europea, el

---

<sup>118</sup> El texto íntegro del Artículo XXIV del GATT se puede encontrar en la dirección electrónica: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_02\\_e.htm#articleXXIV](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV)

<sup>119</sup> Cabe mencionar al respecto, que la noción de Unión Aduanera no planteó serios problemas de reconocimiento, pues se les suponía su contribución a la paz y al comercio. Desde su surgimiento como figuras en el ámbito del Derecho Internacional durante el siglo XIX (a través de la figura del Zollverein), ya la Sociedad de Naciones en 1929 mencionaba el hecho de que las Uniones Aduaneras podían llegar a modificar el estatuto de la Nación Más Favorecida, en el sentido de que se trataba de crear nuevas entidades políticas. Ver al respecto Deblock, C., Brunelle, D. (ibídem p. 7).

<sup>120</sup> La interpretación ofrecida por el artículo XXIV del GATT de las uniones aduaneras y las áreas de libre comercio merece especial atención. Ambas figuras se mencionaron de forma expresa y, como en el caso de la unión aduanera, se establece que se trata de la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno sólo de tal manera que “a) se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas entre los territorios constitutivos; b) cada miembro de la unión aplique a los no miembros derechos de aduana y reglamentaciones comerciales sustancialmente idénticas”. En cuanto a las zonas de libre comercio, el artículo XXIV entiende como tales “todo aquel que aplique un arancel distinto (u otras reglamentaciones comerciales) a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios”

TLCAN, el MERCOSUR o la APEC), ciertos expertos no ven con buenos ojos el posible efecto erosivo que pueden tener sobre el esquema multilateral de comercio.

Ante esta problemática, han surgido dos corrientes de pensamiento: por un lado, los partidarios del multilateralismo, que consideran que los acuerdos regionales favorecen la desviación del comercio creando tratos preferenciales para los miembros del acuerdo en detrimento de terceros países y favoreciendo la «fragmentación del mundo en bloques económicos», atentando al principio básico del GATT/OMC de no discriminación, inspirador del libre comercio multilateral<sup>121</sup>. Por otro lado, los que argumentan que el regionalismo emana directamente de la interpretación del propio artículo XXIV que, de forma explícita, permite la creación de acuerdos regionales y, por lo tanto, acepta la compatibilidad de los mismos con el sistema multilateral de comercio.

Para los partidarios de las tesis multilaterales, como Bhagwati, se admite que la polémica en torno al regionalismo surge de la propia interpretación del XXIV del GATT/OMC. Ahora bien, este autor suaviza sus comentarios reconociendo que en el momento de su redacción ningún especialista podía prever el impacto del regionalismo (del tratado de Roma en aquel entonces). Al mismo tiempo reclama el papel re definitorio que han tenido las sucesivas rondas de negociación realizadas al amparo de la OMC, que según él, han servido para reposicionar el sistema multilateral de comercio.

Sin embargo, autores como Brunelle y Deblock, consideran exagerado el calificar la redacción del artículo XXIV como resultado de un malentendido y de una mala interpretación de las leyes económicas. Según ellos, el auge actual del regionalismo económico se debe más bien a la imprecisión en la que fue redactado dicho artículo, que favorecía interpretaciones amplias al permitir a los países que lo desearan la posibilidad de firmar acuerdos con el objetivo de crear uniones aduaneras y zonas de libre comercio<sup>122</sup>.

Al respecto y si analizamos en sentido estricto los términos del artículo XXIV del GATT/OMC, observamos que sólo admite como válidos aquellos acuerdos que cumplen con los siguientes requisitos: en primer lugar que cubran “substancialmente” todo el comercio entre los países

---

<sup>121</sup> Bhagwati, J., “Departures from Multilateralism: Regional and Aggressive Unilateralism”, *The Economic Journal*, vol. 100, n° 403, diciembre 1990, pp. 1304 a 1317, especialmente p. 1305.

<sup>122</sup> En 1994 se llevó a cabo una interpretación del artículo XXIV del GATT (conocida como Memorando), según la cual se trataba de clarificar las disposiciones de dicho Artículo además de establecer pautas más precisas sobre el mecanismo de examen de los acuerdos notificados a la Organización. De todas maneras, el número de países que integran acuerdos regionales no ha dejado de crecer, lo que muestra la flexibilidad en la interpretación de los términos del Artículo XXIV.



miembros; en segundo lugar, que eviten la creación de nuevas barreras entre los no-miembros y permitan la creación de libre comercio entre los miembros en un límite determinado de tiempo (normalmente no más de diez años desde la fecha de creación). Según esta corriente, la experiencia obtenida por los diferentes acuerdos regionales actualmente en vigor (y entre ellos los más relevantes como la Unión Europea y el TLCAN), muestra que su aceptación fue ampliamente consensuada y respetuosa con los cánones establecidos por el GATT y en la OMC, lo que demostraría que en el fondo no contradicen el sistema multilateral de comercio.

Dejando a un lado las tesis interpretativas, la corriente crítica del regionalismo (entre las que se ubican autores como Bhagwati, Panagariya y Winters), coinciden con lo expresado anteriormente por algunos autores partidarios de los acuerdos regionales, al declarar que la base de la discusión no es tanto de asimilación del artículo XXIV, sino en las causas que obligan a los estados a buscar alternativas frente a la GATT/OMC<sup>123</sup> (al que encuentran lento y burocrático). Consideran que el aumento de los acuerdos regionales se debe también a un efecto de contagio derivado de experiencias exitosas, como así ha sido el caso del modelo europeo, sobre todo si tomamos en cuenta que ha favorecido una mayor cohesión entre los países participantes.

En efecto, como ya señalaban Brunelle y Deblock, no se trata de la compatibilidad o no de dichos acuerdos regionales con el Artículo XXIV del GATT/OMC lo que habría que analizar, sino más bien, las razones que motivan a los países a adoptar la vía de los acuerdos regionales: *«es necesario rendirse a la evidencia de que no se trata tanto de liberalizar los intercambios, ni mucho menos de favorecer los intercambios o el desarrollo del comercio internacional entre los países firmantes de acuerdos regionales, sino que existen una serie de razones que también influyen y que son diferentes las unas de las otras»*.

En términos similares se expresa Baldwin, al considerar que el aumento del regionalismo no se debe a ningún tipo de desacuerdo con el sistema de la OMC o a la lentitud del orden comercial.

---

<sup>123</sup> Según cifras estadísticas obtenidas de la página electrónica de la Organización Mundial de Comercio (OMC), hasta febrero de 2010 se han notificado unos cuatrocientos sesenta y dos ACR (Acuerdos Comerciales Regionales) al GATT/OMC. De estos, trescientos cuarenta y cinco fueron notificados de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1947 o el GATT de 1994; treinta y uno lo fueron de conformidad con la Cláusula de Habilitación; y ochenta y seis de conformidad con el artículo 5 del AGCS. En esta misma fecha, estaban en vigor doscientos setenta y un acuerdos. Como se puede comprobar, el número de acuerdos en vigor ha aumentado de manera constante, tendencia que se agudizará con el gran número de acuerdos comerciales regionales que se están negociando en la actualidad, de los cuales, el 90% son acuerdos de libre comercio y acuerdos de alcance parcial. Para más información revisar la página de la OMC: <http://www.wto.org>

Para este autor, el regionalismo no debe de ser visto como un sustituto del multilateralismo, sino como un complemento o, tal y como él lo denomina como una *«fuerza poderosa a favor de la liberalización multilateral»*. Por ello recalca que a lo largo de la historia han existido un gran número de acuerdos bilaterales y regionales exitosos y esto justificaría el considerable aumento del regionalismo en los últimos años, al ser producto de lo que él denomina «efecto dominó»<sup>124</sup>.

En sentido semejante se declara Mistry (1995), para quien es errónea la percepción negativa que para algunos tienen los acuerdos regionales. Haciendo referencia a las nuevas corrientes regionales existentes a partir de la década de los noventa, este autor entiende que el *«nuevo regionalismo»* tiene su fundamento en una visión más flexible y amigable del multilateralismo<sup>125</sup>.

La misma línea crítica presenta Krishma, otro de los teóricos que justifica el aumento de los proyectos regionalistas en el hecho de que el multilateralismo es lento e ineficiente para llegar a un esquema de comercio multilateral, mientras que el regionalismo ofrecería una vía más rápida y segura de llegar al mismo punto. Igualmente, con un espíritu crítico, Krueger (1995), teme que el establecimiento de Acuerdos Comerciales Preferenciales pueda crear un grupo de países beneficiarios que, de forma automática, establezca algún tipo de lobby contra las políticas multilaterales. Para este autor, algunas experiencias regionales habrían demostrado la existencia de una cierta erosión en las preferencias, a pesar de lo cual no se podría afirmar que un Acuerdo Preferencial se oponga a la liberalización multilateral.

Por último, el debate entre regionalismo *versus* multilateralismo también llegó al seno de la Organización Mundial de Comercio, que en febrero de 1996 creó un Comité para los Acuerdos de Comercio Regionales<sup>126</sup>, organismo encargado de verificar la validez y concordancia de los acuerdos con el texto del GATT/OMC. Igualmente, se encarga de comprobar los efectos del regionalismo sobre el sistema multilateral de comercio y de qué manera la relación entre ambos tipos de acuerdos pueda desarrollarse<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> Baldwin, R., "A Domino Theory of Regionalism", publicado en Haaparanta, P., Kiander, J., (eds.), *Expanding European Regionalism*, Cambridge University Press, Nueva York, 1995

En este sentido, es interesante hacer referencia a la fórmula enunciada por el antiguo director general del GATT, Peter Sutherland, al destacar que *«el regionalismo y el multilateralismo constituyen las dos caras de una misma moneda»*.

<sup>125</sup> Mistry, P.S., "Regionalism and the global economy: the case of Latin America and the Caribbean", La Haya, FONDAD, 1995. Ver igualmente Kuwayama, M., (ibídem p. 15).

<sup>126</sup> Ver el Documento WT/L/127 del 7 de febrero de 1996.

<sup>127</sup> Desde su creación, este Comité no ha adoptado ningún tipo de reporte específico, a pesar el número elevado de acuerdos sometidos.

## 4.2. El aumento de bloques regionales: multilateralización del regionalismo

Si analizamos los hechos así como las cifras que nos ofrece la OMC y el conjunto de documentos elaborados por los expertos, podemos decir que en la actualidad el multilateralismo sufre un proceso de estancamiento, a lo que sin duda ha contribuido el fracaso de las sucesivas negociaciones realizadas al amparo de la Ronda de Doha en 2001 (incapaz de alcanzar una apertura más profunda)<sup>128</sup>.

Frente a esta situación, el regionalismo afianza posiciones. Como señala Steinberg, cerca del 60% del comercio mundial tiene lugar entre bloques comerciales regionales y para algunos países el 90% del comercio se desarrolla bajo un esquema de preferencias. Además, no hay que olvidar que en los últimos años se han concluido acuerdos de gran impacto, entre los que cabría señalar, por ejemplo: la ampliación de la UE de 15 a 27 miembros en el 2004, los Acuerdos de Libre Comercio entre la UE y México (en el 2000) y Chile (2002); igualmente, países como Estados Unidos (reacios inicialmente al regionalismo), han concluido acuerdos de importancia con Corea del Sur (2007), Centroamérica (2006) y Australia (2005). El mismo fenómeno se está experimentando en Asia, debido al reforzamiento de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y de la APEC (Área de Cooperación Económica de Asia-Pacífico).

Este fenómeno de «*crecimiento inesperado de bloques regionales*», en palabras de Krugman, no está exento de problemática. Para algunos expertos, el regionalismo es el causante de una nueva división del mundo en bloques rivales, con tintes económicos. Otros, por su parte, lo ven como un claro ejemplo del interés de los países por cooperar entre sí, siendo los acuerdos regionales un complemento ideal de aquellos otros firmados por los organismos internacionales en un marco multilateral<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> La Ronda de Doha se abrió en noviembre de 2001, tras los ataques del 11 de septiembre. Estados Unidos y la Unión Europea asumieron un papel de liderato con el fin de dar un impulso al multilateralismo en un momento de crisis geopolítica internacional. Con el fin de que los países emergentes apoyaran la iniciativa, esta Ronda trató de promover el desarrollo de los países más pobres, con el fin de lograr un equilibrio en las relaciones Sur-Norte. Steinberg, F., “El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?”, Real Instituto Elcano, Área de Economía Internacional, ARI 95/2007, Madrid, 7 p. Documento electrónico: [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI95-2007\\_Steinberg\\_comercio\\_mundial.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI95-2007_Steinberg_comercio_mundial.pdf)

<sup>129</sup> Existe una amplia bibliografía al respecto, entre los principales autores se puede consultar: Deblock, C., Brunelle, D., «Le régionalisme économique international: de la première à la deuxième génération», editado por *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Instituto Québécois de Altos Estudios Internacionales, Québec, 1996. Documento electrónico: <http://gric.uqam.ca>. Igualmente, Lloyd, P.J., «Régionalisation et commerce mondial», *Revue économique de l'OCDE*, N° 18, primavera 1992, pp. 7 a 49. Ver también Milner, H., «Commerce mondial: une nouvelle logique des blocs économiques», en Laïdi, Z., *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Paris, Les Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Berg, 1992, pp. 131 a 153; Finalmente, Schott, J., “Trading Blocs and the World Trading System”, *The World Economy*, vol. 14, n° 1, 1991, pp. 1 a 17.

Estamos de nuevo ante un debate entre la supuesta complementariedad o rivalidad del regionalismo y el multilateralismo que ha dado lugar a un extenso análisis en la doctrina. El ejemplo más claro lo constituye la formulación de Bhagwati calificada en el mundo anglosajón de *building blocks* o *stumbling blocks*, que analiza si los bloques regionales contribuyen a la construcción del intercambio comercial multilateral o bien, son un obstáculo para el propio desarrollo del sistema multilateral. La respuesta no es clara, en la medida en que depende de la perspectiva desde la que se analice.

Así por ejemplo, para los partidarios del multilateralismo, se puede entender el interés de los países por participar en la firma de acuerdos regionales, factor que sin duda contribuye a una mayor apertura de sus economías a nivel regional. Sin embargo y a medida que entre esos países aumenta la integración, terceros países ajenos al acuerdo ven reducida su participación a causa de la discriminación que soportan. Desde este enfoque y tal y como señala Baldwin, la firma de un acuerdo regional genera la puesta en marcha de actitudes defensivas por parte de los países excluidos, es lo que se conoce como “efecto dominó” del regionalismo, que ya avanzábamos en párrafos anteriores<sup>130</sup>.

Aunque los acuerdos regionales puedan generar efectos excluyentes, los partidarios del regionalismo entienden que los acuerdos regionales también contribuyen a fomentar el sistema multilateral de comercio promoviendo nuevas negociaciones. La percepción, positiva o negativa, dependerá de la actitud de los países involucrados, tanto los que forman parte del acuerdo regional (en la medida en que admitan nuevos socios, se involucren en las negociaciones multilaterales o impongan barreras arancelarias y no arancelarias), así como de los terceros países excluidos (tanto si optan por hacer todo lo posible por ingresar o bien eligen la vía de las negociaciones multilaterales).

En efecto, si lo analizamos desde el punto de vista de la complementariedad entre ambos fenómenos, los países excluidos podrían presionar, tal y como señala Lawrence<sup>131</sup>, para que a través del sistema multilateral de comercio se organicen nuevas rondas multilaterales que ayuden a reducir el coste de exclusión de los acuerdos regionales. Tomando como referencia esta visión, algunos autores como Winters interpretan que el empuje que Estados Unidos dio a las diferentes

---

<sup>130</sup> Baldwin, R., “A Domino Theory of Regionalism”, en Haaparanta, P., Kiander, J., (eds.), *Expanding European Regionalism*, Cambridge University Press, Nueva York, 1995.

<sup>131</sup> Lawrence, R., *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Brookings Institution, Washington, 1996, p. 3.

rondas del GATT fue debido, en gran medida, a una respuesta frente a los costes de exclusión derivados del proceso europeo<sup>132</sup>.

La situación actual parece decantarse por un escenario intermedio, en el que coexisten acuerdos regionales (muchas veces superpuestos entre sí), con un sistema multilateral de comercio no fragmentado. Esta convergencia ha generado diversas reacciones: por un lado la OMC<sup>133</sup>, si bien reconoce que cualquier país es libre de acceder a un bloque regional y admite que se pueden generar discriminaciones y asimetrías con la consiguiente alteración del espíritu de la Nación Más Favorecida, acepta sin embargo el carácter complementario del regionalismo con el multilateralismo, argumentando que la mayor parte de países que forman parte de acuerdos regionales integran al mismo tiempo el sistema multilateral de comercio<sup>134</sup>. En una línea similar se declara el Banco Interamericano para el Desarrollo<sup>135</sup>, así como algunos analistas, que consideran que la creación de bloques regionales derivada del regionalismo puede hacer más efectivo el multilateralismo y provocar así una más estrecha cooperación económica, algo que no se conseguiría si se llevara a cabo de forma global.

Por otro lado, instituciones como el Banco Mundial<sup>136</sup> son más precavidas y muestran una cierta preocupación por la convergencia entre regionalismo y multilateralismo. En esta corriente se sitúan autores como De Melo y Panagariya, para quienes estos grandes bloques pueden llegar a provocar estrategias consistentes en concesiones comerciales por parte de los competidores, ocasionando un daño potencial en el bienestar del resto.

Sin embargo y como señala Steinberg, un análisis más detallado de la situación real indica que el fenómeno del regionalismo, aunque importante, no constituye una amenaza real para la OMC, al menos por el momento. Este autor señala que en la práctica, la mayoría de los acuerdos regionales notificados a la OMC y, en especial aquellos realizados entre países en desarrollo por cuestiones políticas, dejan de estar activos o nunca llegan a materializarse. Además, la realidad muestra que muchos acuerdos de libre comercio se firman cuando los aranceles entre sus miembros ya son muy

---

<sup>132</sup> Winters, A., "Regionalism and the Next Round", en Schott, J., (ed.), *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda*, Institute for International Economics, Washington, 1998, p. 52.

<sup>133</sup> World Trade Organization (WTO), *Regionalism and the World Trading System*, 1995, pp. 73 y 74.

<sup>134</sup> En este sentido, es interesante hacer referencia a la fórmula enunciada por el antiguo director general del GATT, Peter Sutherland, al destacar que «*el regionalismo y el multilateralismo constituyen las dos caras de una misma moneda*».

<sup>135</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina", Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 2002, pp. 55 a 57.

<sup>136</sup> World Bank, "Trade Blocks", Oxford University Press, World Bank, 2000.

bajos, por lo que realmente no se produce desviación de comercio (si analizamos el caso de la UE ampliada observamos que la liberalización comercial ya era prácticamente un hecho, al igual que el caso de Estados Unidos con Canadá).

Realmente, aquí no radica el problema. Como indica Steinberg, el verdadero impacto de los acuerdos regionales se da cuando tratan de reducir las barreras no arancelarias, aumentar las inversiones, reducir la inseguridad jurídica y armonizar regulaciones nacionales. Ahora bien, cuando este es su objetivo (tal sería el caso de la Unión Europea), no son una verdadera amenaza para el multilateralismo, al contrario, pueden llegar a reforzar el sistema GATT/OMC, pues sirven *“como laboratorios para probar políticas que luego pueden elevarse al nivel multilateral”*<sup>137</sup>.

## 5. Marco teórico político del regionalismo

Independientemente de que consideremos la liberalización de los intercambios como el pilar del regionalismo, no debemos olvidar que ante todo estamos, como señala Katzenstein, ante una “construcción política”. Para los politólogos, el regionalismo es *“la política de las regiones y ello a pesar de los esfuerzos de un gran número de expertos empeñados en mantener este tipo de cosas fuera del alcance político”* (...) el *“regionalismo es la política gubernamental dirigida hacia los recursos naturales y humanos, pero trasladada a términos regionales, de tal manera que se analicen los datos que permitan una planeación estratégica. Regionalismo es la organización y acción ejercida por el pueblo de las regiones con el fin de lograr un bienestar hacia la región”*<sup>138</sup>. Desde esta perspectiva, la opción por el regionalismo es resultado de una elección estratégica en la que intervienen actores que, con fundamento o sin él, estiman que sus intereses estarán mejor defendidos y obtendrán más fácilmente sus objetivos<sup>139</sup>.

La integración política puede ser definida como la evolución a través del tiempo hacia un sistema de toma de decisiones colectivo entre las naciones participantes. Lo anterior implica que los actores nacionales dejan paso a entes supranacionales en el proceso de toma de decisión, sin que ello

---

<sup>137</sup> Steinberg, F., (ibídem p. 5).

<sup>138</sup> Ver la definición ofrecida por Wolcott, L., en el artículo “Regionalism: political implement”, *The American Economic Review*, vol. 35, n° 2, mayo 1945, pp. 368 a 376, especialmente pág. 370.

<sup>139</sup> Deblock, C., “Régionalisme économique et mondialisation: que nous apprennent les théories? », *Cahier de Recherche*, n° 05-07, Centre d’Études Internationales et Mondialisation, Institut d’Études Internationales de Montréal, Universidad de Québec à Montréal, octubre 2005, 17 p., especialmente p. 3. <http://www.ceim.uqam.ca>

implique la desaparición de los primeros. El paso de la integración económica a la integración política y la interacción entre ambos conceptos (algunos autores mencionan la existencia de un posible automatismo en el proceso), ha tratado de ser resuelto con diferentes formulaciones teóricas. Las teorías políticas de la integración han avanzado de manera paralela a la propia evolución de la integración regional internacional, teniendo en cuenta la experiencia existente en la mayor parte de los continentes pero también y, de manera específica, lo ocurrido en el contexto de Europa occidental.

Varios autores han desarrollado un vasto volumen de artículos orientados a buscar y justificar las razones que han influenciado a los Estados en la adopción de un modelo regional, de ahí la necesidad de ofrecer una breve panorámica de dichas teorías, lo que los expertos denominan las “variables dependientes”, es decir, la naturaleza misma de la integración política y la interrelación existente con las facetas económica y social. Además, es importante ahondar en el modelo político en sí, es decir, en las implicaciones de un proyecto regional emergente para los actores (Estados, entes supranacionales, organismos nacionales, etc.).

En el presente apartado y sin querer excluir otras influencias, haremos especial referencia al modelo europeo, que a lo largo de las últimas décadas y a la par que su propia evolución, ha sido objeto de diversas formulaciones teóricas. El conjunto de estas teorías es lo que Mariscal califica como “*el proceso de teorización de la integración*”<sup>140</sup>, destacando que ninguna por sí sola podría explicar ni describir al detalle la integración real, cada vez más compleja y multidimensional.

### **5.1. El federalismo como teoría política**

Las primeras corrientes regionalistas estuvieron marcadas, especialmente en el caso europeo, por una teoría (o movimiento político, como califica Mariscal) de corte federalista. De larga tradición en el continente, encuentra en Kant uno de sus principales impulsores y en el ejemplo estadounidense uno de sus modelos. Como señala Mariscal, el federalismo establece una base ideológica que permite establecer las pautas a seguir para conseguir la federación. Es decir, se basa en el principio político de “*la relación unidad-diversidad, solidaridad-libertad, el todo y las partes*”<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Mariscal, N., (ibídem p. 40).

<sup>141</sup> Mariscal, N., *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, 366 p., especialmente p. 22.

En este movimiento primigenio dentro de la corriente regionalista, se concebía el federalismo como un método *“para la realización de un acto político jurídico decisivo generador de una constitución federal”*, por ello algunos autores prefieren hablar, como en el caso europeo, de un proceso de transición de carácter federalizante, esto es, el logro de lo que algunos catalogaron como *“los Estados Unidos de Europa”*<sup>142</sup>, tomando como modelo el esquema norteamericano.

Autores como Aldecoa, recurriendo a los orígenes de formación del proceso europeo, declaran que *“la vocación federal del regionalismo de la Unión se entiende en un doble sentido: por un lado, en cuanto a subrayar la existencia de una cierta vocación federal expresada desde los orígenes de la Declaración Schuman. Y, por otro lado, como inspiración del modelo de la Unión Europea que surge del Tratado de la Unión Europea (...) en este Tratado apareció expresamente la expresión “vocación federal” hasta su redacción definitiva en el Consejo Europeo de Maastrich, que tuvo que ser suprimida por los recelos británicos”*<sup>143</sup>.

Las tesis federales han sufrido vaivenes producto de la propia evolución del proceso europeo. Aunque inicialmente estas teorías se inspiraron en el modelo estadounidense, con el tiempo esta corriente debió de ser abandonada a favor de la creación de un modelo *“sui generis”* fruto de las diferencias evidentes entre Europa y Estados Unidos. Sin embargo, en los últimos años, han cobrado fuerza como consecuencia de varios aspectos, entre ellos, la falta de resultados específicos por parte de los partidarios de las viejas teorías neo-funcionalistas e intergubernamentalistas, así como la nueva configuración institucional que se ha forjado en ciertos proyectos regionales como el europeo, que ha visto replantearse su estructura de cara a la reciente adhesión de los países de Europa del Este.

## **5.2. Las tesis realistas y neo-realistas**

Tras la II Guerra Mundial, el realismo se afianza como la teoría más apropiada para analizar una sociedad internacional recién salida de un conflicto bélico y en la que los nuevos roles lejos de quedar definidos están marcados por la propia herencia bélica. Como señala Barbé en relación a estas tesis, *“el paradigma es claramente tradicional y el objetivo altamente pragmático”* y a grandes rasgos podría definirse de la siguiente manera:

---

<sup>142</sup> Truyol y Serra, A., *La integración europea: idea y realidad*, Tecnos, Madrid, 1972, pp. 21 y siguientes.

<sup>143</sup> Aldecoa, F., (ibídem p. 45).



- El papel del estado como actor racional y unitario
- Primacía de la seguridad nacional y en concreto, la supervivencia del estado en un contexto difícil (que cobra especial relevancia por el contexto de la guerra fría)
- Imagen del mundo determinada por la existencia de estados (impenetrables) y en conflicto constante, que rechaza toda posibilidad de comunidad.

Estos paradigmas se diversificaron en diversas ramas teóricas, entre los que destacan los neorrealistas, que surgieron en la segunda etapa de la guerra fría y que de manera específica, enfocaron sus estudios en la estructura del sistema internacional, tratando de identificar los cambios y la continuidad.

Tanto las tesis realistas como las neo-realistas de nuevo cuño, se esfuerzan por determinar la importancia de los factores exógenos como la configuración externa del poder, las dinámicas de la lucha de poderes y el papel restringido del sistema político internacional. De hecho, para los seguidores de esta corriente, el surgimiento del regionalismo estaría directamente relacionado con la formación de una política de alianzas y equilibrios de poder, en la que la región es vista desde fuera teniendo en cuenta su posicionamiento en el sistema internacional. Desde esta perspectiva y tal y como señala Hurrell, los grupos regionales sería una respuesta a los retos externos, no existiendo entonces diferencia alguna entre el regionalismo económico y el político<sup>144</sup>.

Según lo anterior, los neo-realistas llaman la atención sobre las presiones políticas externas así como la dinámica de la competencia económica mercantilista, que ve en el regionalismo una respuesta que trata en todo momento de buscar una mayor eficiencia económica dentro de un entorno globalizado.

Dentro de los seguidores de la corriente neo-realista (entre los que cabe destacar a autores como Wallace), el contexto geopolítico es determinante, como así se puso de manifiesto en los inicios de la experiencia europea, en el que convergieron varios factores como: la caída hegemónica de potencias como Francia y Reino Unido, debido a la erosión de sus respectivos sistemas coloniales; la sombra de la influencia soviética, ligada a la búsqueda de una mayor seguridad intercontinental (para los neo-realistas, este elemento es fundamental en la medida en que se ponía de manifiesto

---

<sup>144</sup> Hurrell, A., "Regionalism in Theoretical Perspective", capítulo del libro de Fawcett, L., Hurrell, A., (eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Nueva York, 1995, 342 p., especialmente p. 46 y 47.

las carencias en seguridad del continente europeo); el surgimiento de una nueva escala de poderes y el consiguiente debilitamiento de los estados-nación en Europa y, por último, el especial interés de Estados Unidos por promover una mayor cooperación regional en Europa tras el conflicto bélico.

A diferencia de otras corrientes teóricas, los neo-realistas apenas explican el carácter que debe de tener la cooperación regional una vez que se ha establecido, sobre todo en temas relacionados con la estructura institucional. Igualmente, apenas se menciona el impacto de los factores internos, dejando en manos de los estados las acciones a emprender en tanto son considerados directamente interesados.

En la década de los sesenta, con el paso de la guerra fría a un período de mayor entendimiento y la consiguiente transición de un mundo basado en el poder de las superpotencias a otro en el que cobra especial relevancia el contexto social y económico, el realismo empieza a perder fuerza ante la imposibilidad de ofrecer respuestas en un mundo cambiante.

### **5.3. Las teorías transnacionalistas**

A finales de los sesenta y principios de los setenta, fueron numerosas las críticas a las tesis realistas, debido en gran medida a que quedaron desbordadas por la realidad. Nuevos factores configuraban la agenda internacional como la desaparición de la tensión entre las superpotencias, el surgimiento de nuevos estados fruto de la descolonización, el crecimiento experimentado por los países de Europa Occidental y Japón a lo que habría que unir entre otras, las cada vez mayores diferencias entre un Norte rico y un Sur cada vez más empobrecido y a la vez, más reivindicativo, a lo que habría que sumar, además, la crisis energética o la del sistema monetario.

Ante las carencias de las tesis realistas, los partidarios de las teorías transnacionalistas tratarán de establecer el vínculo entre el regionalismo y la interdependencia regional (destaca en este sentido la calificación que sobre estas teorías realizan autores como Keohane y Nye, para quienes estábamos ante un *“paradigma de la interdependencia compleja”*<sup>145</sup>).

Esta corriente pone en tela de juicio la estructura del sistema internacional y su configuración en torno a los estados. Para ello, el estado en su versión tradicional, perderá su papel exclusivo a favor

---

<sup>145</sup> Keohane, R., Nye, J., *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, 1977, p. 23.

de la introducción de nuevos actores como las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Para los transnacionalistas cobran especial relevancia los conceptos de sociedad mundial y globalismo, en la medida en que los intercambios económicos traspasan las fronteras de los estados y buscan el establecimiento de contactos internacionales, siguiendo una dinámica de cooperación. Junto a las teorías transnacionalistas, aplicadas al ámbito del regionalismo, encontramos diversas vertientes, enumeradas en los siguientes apartados.

### 5.3.1. Las tesis Neo-funcionalistas

En el primer tercio del siglo XX, autores como David Mitrany se enfocaron en lograr un sistema universal de paz, lo que sirvió de base para la formulación de la corriente funcionalista. El eje del estudio de Mitrany en relación a la sociedad internacional no radica tanto en la definición de su forma ideal sino en identificar sus funciones, con especial énfasis en la búsqueda de la igualdad de la ley así como el logro de condiciones aceptables de nivel de vida para sus miembros.

Las teorías funcionalistas lideradas por Mitrany trataban de conciliar el papel tradicional del Estado con las nuevas necesidades proclamadas por el regionalismo. Para este autor, *“el problema de nuestro tiempo no era cómo mantener en paz a las naciones, sino como vincularlas de forma activa”*<sup>146</sup>. Con el fin de llegar a tal objetivo, propuso lo que él denominó *“la aproximación funcional pragmática”*, que rompe con el vínculo tradicional entre autoridad y territorio y adscribe la autoridad a actividades basadas en áreas de acuerdo. La visión de Mitrany está basada en una paz activa *“working peace”*<sup>147</sup>, en la que mediante la colaboración de los Estados se contribuya a mejorar la coexistencia general.

Uno de los pilares del movimiento funcionalista radica en reconocer que el proceso no es automático, sino gradual. Esto es, no responde a la transferencia de formulas sino a la transferencia de funciones (competencias soberanas) a favor de una autoridad supranacional, de tal manera que al final dicha entidad asuma de forma espontánea el poder en esas circunstancias<sup>148</sup>, formando lo

---

<sup>146</sup> Mitrany, D., *A Working Peace*, Quadrangle Books, Chicago, 1966, p. 28.

<sup>147</sup> Mitrany, D., (ibídem p. 92).

<sup>148</sup> Al respecto, Mitrany deja claramente establecido que no se trata de ceder soberanía a una institución supranacional, sino de *“compartir dicha soberanía”*, o lo que él entiende una *“paz por partes o piezas”*. Mitrani, D., (abide p. 93).

que algún autor ha calificado como “paz por partes”<sup>149</sup>. Según Mitrany, la visión funcional tendría sus ventajas para el cambio pacífico, al hacer irrelevantes las fronteras gracias al desarrollo de actividades y agencias administrativas comunes, que disminuirían así el problema de igualdad y desigualdad entre los Estados.

Los funcionalistas establecen que cualquier iniciativa de cooperación funcional debe iniciar sobre objetivos económico-sociales y no políticos, para evitar precisamente cualquier tipo de disputa que pueda surgir. Sólo con posterioridad, se podrá involucrar a las elites políticas y conformar lo que ellos denominan un súper Estado<sup>150</sup>, es decir, la consolidación política del proyecto. Ahondando en este punto, destaca la definición del neo-funcionalista Ernst Haas, quien resumió la base del funcionalismo de la siguiente manera:

*“Los funcionalistas, en el sentido específico del término, están interesados en identificar aquellos aspectos de las necesidades y deseos humanos que existen y reclaman atención fuera del reino de lo político. Ellos creen en la posibilidad de especificar aspectos técnicos e incontrovertibles de la conducta gubernamental y de tejer una red en expansión continua de relaciones internacionales institucionales sobre la base de afrontar tales necesidades. Inicialmente se concentrarían sobre necesidades experimentadas en común, con la expectativa que el círculo de lo no-controvertible se expanda a expensas de lo político, hasta que la cooperación práctica llegue a ser coextensiva con la totalidad de las relaciones interestatales. En este momento habrá surgido una verdadera comunidad mundial”*<sup>151</sup>.

Sin embargo, tal y como señala Mattli<sup>152</sup>, esta teoría no está exenta de problemas, debido a que no estaríamos hablando de una teoría sino de un “método normativo” que describe la forma en la que los países deberían coordinarse para lograr una coexistencia pacífica. Por ello, una de las debilidades del método funcionalista radica en la falta de precisión a la hora de explicar las condiciones que deben reunirse para que este método sea totalmente aplicable. Igualmente

---

<sup>149</sup> Frase atribuida a Schuman, F., “The community of man”, documento citado por Mattli, W., *The logic of regional integration*, Cambridge University Press, 1999, p. 22.

<sup>150</sup> En este sentido, se siguen los parámetros establecidos por Karl Deutsch, quien en su documento *France, Germany and the Western Alliance* (Ed. Scribner and Sons, Nueva York, 1957), entendía que el aumento del intercambio de intereses sociales entre los estados ampliaría el período de paz y conduciría al desarrollo de nuevas comunidades (que compartirían igual identidad) y, en última instancia, a la creación de un súper Estado con instituciones centralizadas.

<sup>151</sup> Haas, E., *Beyond de Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, California, 1964 (version original), p. 6.

<sup>152</sup> Mattli, W., (abide p. 23).

existirían incoherencias a la hora de querer aplicar unos mismos parámetros para todos los niveles y no establecer mecanismos específicos para cada uno de ellos, en función del grado de factibilidad de las áreas a tratar.

A mediados del siglo XX y coincidiendo con el nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa), Haas publicó una de las primeras obras de la integración europea que sería tomada como referencia para reelaborar las tesis funcionalistas y dar pie al surgimiento del neo-funcionalismo. A diferencia de las teorías predecesoras, los principales teóricos neo-funcionalistas lograron establecer unas bases teóricas inexistentes en los funcionalistas, lo que les permitió dotar una nueva dimensión al funcionalismo, dotando de un papel preponderante a las variables políticas.

Las tesis neo-funcionalistas han jugado un papel fundamental y a la vez bastante criticado, en el desarrollo de las teorías ligadas al movimiento integrador europeo. Para los seguidores de esta corriente, los altos niveles de interdependencia van a acabar provocando un proceso de cooperación que, eventualmente conducirá a la integración política. La definición de integración utilizada por los neo-funcionalistas, formulada por Philip Jacob y Henry Teune, establece que *“la esencia de una relación integradora debe ser vista como una acción colectiva encaminada a mutuos intereses”*<sup>153</sup>. Por ello, tal y como establece Caporaso, *“esta acción colectiva puede ser desarrollada por firmas de negocios, grupos voluntarios o elites políticas” (...), de tal manera que “en el caso de las dos primeras estaríamos hablando de integración funcional y en el caso de las elites políticas de integración política”*<sup>154</sup>.

Este nuevo enfoque analítico trata de buscar no sólo el aspecto pacificador sino también el carácter utilitario de la integración. Al respecto, destacan los postulados de dos de sus principales teóricos, Ernst Haas<sup>155</sup> y Philippe Schmitter, quienes renovaron las teorías de Mitrany otorgando un papel central a “los objetivos gubernamentales” o lo que es lo mismo “los poderes de la unión” y el “estilo en la toma de decisiones” en un proceso de integración. Los seguidores de Haas y Schmitter sostienen que el modelo neo funcionalista establece de forma automática el vínculo entre la

---

<sup>153</sup> Jacob, P., Teune, H., “The integrative process: guidelines for analysis of the bases of political community”, capítulo del libro *The integration of political communities*, Lippincott & Co., Philadelphia 1964, p. 5.

<sup>154</sup> Caporaso, J., (ibídem p. 365).

<sup>155</sup> Como ya se ha mencionado anteriormente, su obra principal fue *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, 1958, 640 p.

integración económica y política, de tal manera que se hable de una “continuidad” y al respecto establecen que:

*“Los vínculos entre los objetivos económicos y las políticas por un lado y las consecuencias políticas de naturaleza integradora, por otro lado, son de carácter funcional, lejos de cualquier convergencia accidental o no planeada; También contienen elementos de acción creativa personal por parte de los administradores quienes tratan de resolver las crisis existentes; Integración puede ser concebida como una politización gradual de los objetivos de los actores, que inicialmente fueron técnicos y no controvertidos. Esta politización implica que los actores, en respuesta a los objetivos iniciales, acuerdan aspectos que los vinculan, lo que sin duda aumenta las controversias. Politización implica que los actores tratan de resolver sus problemas y ponen en común sus intereses, delegando en dicho proceso, poder a una autoridad supra-nacional”<sup>156</sup>.*

De esta manera, una unión política exitosa bajo la forma de una entidad regional, implica la cesión por parte de los actores, de una “parte importante de sus lealtades”, esto es, una unión política existe en tanto “el proceso de decisión política ha adquirido legitimidad y autoridad”<sup>157</sup>. Y esta búsqueda nos lleva a otro de los elementos definitorios del neo-funcionalismo, es decir, la búsqueda de intereses comunes entre los estados participantes, lo que implica la necesaria interdependencia entre ellos. Con ello nos estamos refiriendo de forma precisa al concepto de concesión en la toma de decisiones, que tan bien ha adaptado el modelo europeo.

Este conjunto de elementos que ayudan en la formación y consolidación de un modelo regional, fue utilizado por Haas y Schmitter para construir lo que ellos denominaron las “variables funcionales” de la dinámica de politización, esto es, aquellos elementos que intervienen en mayor o menor medida en el paso o transición de un proceso económico a uno de naturaleza política. Cuanto mayor sea la importancia de estas variables, mayor será el grado de interacción política que podrá alcanzar un proceso económico, a la inversa, cuanto más débiles sean estos factores, más difícil será el tránsito de un proceso económico hacia un proceso político. Por ello, para Haas, queda claro que la integración económica tendrá un mayor derrame (*spill over*) hacia lo político que cualquier otra metodología funcional, debido a que las bases económicas y políticas son menos “autónomas” que otras<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> Haas, E., Schmitter, W., “Economics and Differential Patterns of Political Integrations: Projections about Unity in Latin America”, *International Political Communities*, pp. 259 a 299, especialmente pp. 261 y 262.

<sup>157</sup> Haas, E., Schmitter, W., (abide p. 265 y 266).

<sup>158</sup> Haas, E., Schmitter, W., (abide p. 273).

### 5.3.2. El efecto “spill-over”

Lo anterior nos introduce de lleno en uno de los temas básicos de las tesis neo-funcionalistas, el efecto *spill-over* o “encadenamiento”, lo que Caporaso define como “*el proceso en donde la actividad integradora de un sector determinado lidera la actividad integradora en otros sectores de la actividad*” o lo que es lo mismo “*la expansión de actividades integradoras de un sector hacia otro*”<sup>159</sup>. Generalmente, en un proceso de integración el embrión se caracteriza por ser técnico, funcional y económico, gracias al efecto *spill over*, el éxito de un proceso integrador consiste en lograr el encadenamiento hacia el ámbito político.

Lo que se conoce como “spill over” político hace referencia al proceso de adaptación de conductas que implica el cambio de expectativas, de valores así como la interacción de las autoridades nacionales con las supranacionales en la búsqueda de una mayor integración. Al respecto, el neo-funcionalismo se ha decantado por una visión del regionalismo no automática, lo que implica que la misma no ha manejado un concepto integral, al menos así lo entendía Haas cuando afirmaba que “*el proceso spill over (...) está lejos de ser automático*”<sup>160</sup>. En este sentido y según las tesis neo-funcionalistas, el actor (en este caso el Estado Nación) aprende sobre la marcha y en función de sus propias experiencias, gracias a los vínculos que le ofrece el proceso.

Tal argumento habría servido de referencia para la transición del proceso europeo en sus inicios (el paso de una Comunidad del Carbón y del Acero hacia otros niveles más amplios) y así lo manifestaba Schuman al considerar este primer intento como un “*el primer paso*” para la creación de Europa<sup>161</sup>, teniendo en cuenta el contexto histórico, político y económico en el que se desarrolló este proceso.

### 5.3.3. Críticas al modelo Neo-funcionalista

Esta visión neo-funcionalista, calificada por algunos como de optimista, no ha quedado exenta de críticas, especialmente a la hora de analizar los efectos del “*spill over*”. Al respecto, llaman la atención los argumentos de autores como Hansen, que usando como referencia el modelo europeo estima que los neo-funcionalistas no tuvieron en cuenta dos elementos básicos a la hora de analizar

---

<sup>159</sup> Caporaso, J., (abide, p. 364).

<sup>160</sup> Haas, E., *Beyond de nation state*, Stanford University, 1964, p. 48.

<sup>161</sup> Diebold, W., Jr., “Theory and Practice of European Integration”, *World Politics*, vol. 11, n° 4, julio 1959, pp. 621 a 628, especialmente p. 627.

la lógica del efecto “*spill over*”: por un lado, el hecho de que el Mercado Común podía operar y generar mayores beneficios sin necesidad de encaminarse hacia una unión política y, por otro lado, que los beneficios de la integración económica en el marco del Mercado Común se mantenían de forma más equilibrada y lejos de las crisis que podía llegar a generar el denominado efecto “*spill over*”<sup>162</sup>.

Igualmente, las tesis neo-funcionalistas han sido objeto de críticas por haber dado excesiva importancia a los nacionalismos, así como a la autonomía del aspecto político y la interacción entre la esfera internacional y el ámbito regional, lo que llevó a los neo-funcionalistas a replantear algunos de sus postulados, especialmente a Ernst Haas, lo que provocó la inconformidad de algunos sectores, entre ellos Caporaso, arguyendo que muchos académicos (Haas entre ellos) no habían entendido la magnitud de las variables independientes para que la teoría tenga un sentido<sup>163</sup>. Para Caporaso y Taylor<sup>164</sup>, por ejemplo, el neo-funcionalismo se impregnó de la misma “vaguedad” que caracterizó al funcionalismo, afirmando que desde la década de los cincuenta, los neo-funcionalistas se limitaron a criticar y a la vez desarrollar los viejos postulados funcionalistas, sin más<sup>165</sup>.

Además otro argumento criticable está relacionado con el hecho de que las tesis neo-funcionalistas están muy ligadas al proceso europeo, no encontrando apoyo suficiente para ser aplicadas en otros modelos regionales. Esto es debido a que la base del neo-funcionalismo radica en el papel predominante de las instituciones, lo que hace difícil su aplicación en esquemas de bajo nivel institucional. Al respecto, autores como Hurrell no excluyen que en futuro y a medida que otros grupos regionales como el Mercosur o el Tlcán vayan adquiriendo mayores niveles de integración y de institucionalización, puedan aplicar las tesis neo-funcionalistas.

Por último y a pesar del periodo de declive experimentado por esta corriente en décadas precedentes, las tesis neo-funcionalistas ganaron terreno de nuevo en los años ochenta

---

<sup>162</sup> Hansen, R., “Regional integration: reflections on a decade of theoretical efforts”, *World Politics*, vol. 21, n° 2, enero 1969, pp. 242 a 271, especialmente p. 253.

<sup>163</sup> Haas, E., *The Obsolescent of Regional Integration Theory*, Universidad de Berkeley, California, 1975. Este nuevo replanteamiento provocó rechazos por parte de algunos autores como Caporaso, J., en un artículo publicado como “Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating our Future”, en Sandholtz, W., Stone, A., *Supranational Governance: The Institutionalization of the European Union*, Oxford University Press, N. York.

<sup>164</sup> Caporaso, J., “Encapsulated Integrative Patterns vs. Spillover: The cases of agricultural and transport integration in the European Economic Community”, *International Studies Quarterly*, vol. 14, n° 4, diciembre 1970, pp. 361 a 394, especialmente p. 363.

<sup>165</sup> Taylor, P., “The concept of Community and the European Integration Process”, *Journal of Common Market Studies*, diciembre 1968, p. 84.



coincidiendo con el despegue del modelo integrador europeo y a su nueva configuración legal y jurídica. Autores como Mattli trataban de justificar el papel de las instituciones supranacionales como ejes promotores de los procesos integradores. Sin embargo, no se pueden obviar la presencia de limitaciones, derivadas del hecho de creer que la supranacionalidad es la única vía para garantizar el bienestar de los estados participantes, sin por ello dotar de un sistema o de un método analítico que explique el vínculo existente entre una mejora del bienestar y el fenómeno del regionalismo.

#### **5.4. Las tesis intergubernamentales**

A mediados de la década de los sesenta, coincidiendo con la denominada “crisis de la silla vacía” en Europa, surgen las primeras críticas al neo funcionalismo de la mano de Hoffmann, quien a su vez estableció las bases de la corriente intergubernamentalista. La falta de respuestas a preguntas básicas como las razones por las que un estado dejaría de lado su independencia para adherirse a un proyecto común, o bien, el por qué sería más eficiente un esquema de toma de decisiones a nivel supra nacional y no nacional, sirvieron de detonante para la búsqueda de nuevas alternativas.

El intergubernamentalismo, toma como punto de partida la existencia y supervivencia de un Estado nación y en torno al mismo establece sus principios. Dos elementos podrían servir de base para su posterior desarrollo: en primer lugar la interacción de los estados nación en un sistema globalizado y, en segundo lugar, la estructura de poder entre los mismos estados miembros. Al respecto, Hoffman declara lo siguiente:

*“Así pues el Estado nación sobrevive, preservado por la formidable autonomía de la política, como se manifiesta en la capacidad de resistencia de los sistemas políticos, la interacción entre Estados separados y un sistema internacional único y el rol de líderes que creen en la primacía de la “alta política” sobre el tipo de política gerencial del funcionalismo y en la primacía de la nación, que lucha en el mundo actual sobre cualquier nueva forma”<sup>166</sup>.*

Desde esta perspectiva y tomando como referencia el modelo europeo, Hoffman observaba que el avance del mismo se veía obstaculizado por la denominada “conciencia nacional”, así como por el resurgimiento del nacionalismo en ciertos países. Aún así, Hoffman visualizaba cómo en algunas

---

<sup>166</sup> Hoffman, S., “Obstinate or obsolete?. The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, vol. 95, 1966, p. 881.

partes del mundo podría lograrse una unificación ya fuera en forma de Estado nación o “*simplemente la aglomeración de muchos Estados naciones más pequeños*”<sup>167</sup>. En este sentido, el autor visualiza una teoría de la integración que gire en torno a las unidades, entendidas estas como los Estados miembros y que incluya igualmente el estado del medio sobre cada uno de los actores y el juego de los estados miembros con los órganos comunitarios. Desde esta perspectiva, la corriente intergubernamentalista cobró auge durante la década de los setenta y ochenta en Europa, gracias a la supervivencia del Estado nación y, sobre todo y tomando como referencia el caso europeo, al papel ejercido por la propia Comunidad Europea, que con su labor y como señala Mariscal, facilitaba dicha supervivencia<sup>168</sup>.

Y es precisamente en el rol jugado por la CEE que Hoffman enfocó su debate, para posteriormente extrapolarlo a otras latitudes. Para el autor, la mejor forma de entender el modelo comunitario europeo no es a través de la teoría clásica de la integración sino desde el enfoque de un régimen internacional, que a la vez que impone obligaciones otorga beneficios, que al mismo tiempo que limita el poder de los Estados garantiza su supervivencia y su papel fundamental en el escenario internacional.

Esta situación se mantuvo durante la década de los ochenta, coincidiendo con la renovación del espíritu europeo derivada de la entrada en vigor del Acta Única Europea (1986) y el apoyo prestado por los líderes políticos de la época. En este nuevo contexto, la CE aparece como una organización en red que implica una puesta en común y compartir la soberanía, ni su cesión ni su transferencia<sup>169</sup>. Al respecto Hoffman recalca: “(...) en ningún esfuerzo el Estado nación necesariamente ha “perdido” cualquier poder que haya “ganado” Europa. El principal ganador no ha sido un Supergobierno de Europa; los Gobiernos y las burocracias nacionales permanecen los principales jugadores (...)”<sup>170</sup>

Además, el análisis intergubernamental ha tratado de dar más relevancia al proceso de negociación entre los gobiernos nacionales que al impacto de los tratados firmados resultado de un proceso negociador. Ello es debido a que estos últimos son considerados fruto de la mayor o menor

---

<sup>167</sup> Hoffman, S., (ibídem p. 911 y 912).

<sup>168</sup> Mariscal, N., (ibídem p. 208).

<sup>169</sup> Mariscal, N., (ibídem p. 210).

<sup>170</sup> Hoffman, S., “The European Community and 1992”, *Foreign Affairs*, vol. 68, n° 4, otoño 1989, p. 35.

habilidad de los gobiernos como entes negociadores<sup>171</sup>. Desde esta perspectiva, las tesis intergubernamentalistas marcan la diferencia con respecto a sus predecesoras, en especial las teorías neo-funcionalistas, porque se centran en los resultados que se obtienen de forma directa de la negociación de los tratados, así como en la revisión de los mismos (efecto “*spill over*”) y además generan políticas dinámicas, que se adaptan según las necesidades y que, por lo tanto, difieren de los acuerdos inicialmente suscritos.

Según el intergubernamentalismo y tomando como referencia el modelo europeo, apreciamos que el conjunto normativo ha ido creciendo de manera considerable, de tal manera que siguiendo los parámetros intergubernamentales, se permite una adaptación día a día según las necesidades.

Por ello, los seguidores de la teoría intergubernamental estiman que la integración debe de ser entendida como “*una serie de negociaciones entre los jefes de gobiernos de países líderes de una región, que, celosos de su soberanía nacional, deciden de forma estudiada acordar cualquier sacrificio a su soberanía siempre y cuando se obtenga un beneficio común*”<sup>172</sup>. Se asume entonces que los grandes países aplican un veto de facto que no facilita la toma de decisiones y como resultado, según Moravcsik, “*las negociaciones tratan de converger hacia el mínimo denominador común de los intereses de los estados*”<sup>173</sup>.

#### 5.4.1. Del Institucionalismo intergubernamental al Intergubernamentalismo liberal

Como hemos mencionado anteriormente y, de manera específica en el caso europeo, el parte aguas se produce a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1986. Fue entonces cuando se formula la hipótesis de la “convergencia de preferencias”, que marcaba la necesidad de “*nuevas políticas comunitarias o procedimientos decisorios más centralizados, obligando a los gobiernos a una convergencia de preferencias sobre aspectos diversos de la política económica*”<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> Al respecto, se recomienda el artículo de Moravcsik, A., “Preferences and power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, diciembre 1993, p. 517 y ss.

<sup>172</sup> Moravcsik, A., “Negotiating the Single European Act: National Interest and conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, n° 45, invierno 1991, pp. 19 a 56. Igualmente, Taylor, P., “Intergovernmentalism in the European Communities in the 70: Patterns and perspectives”, *International Organization*, n° 36, otoño 1982, pp. 741 a 756.

<sup>173</sup> Moravcsik, A., (ibídem pp. 25 y 26).

<sup>174</sup> Keohane, R., Hoffman, S., “Institutional Change in Europe in the 1980’s”, capítulo de Keohane, R., Hoffman, S., *The new European community. Decision-making and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, 1991, p. 18.

Esta hipótesis sería utilizada posteriormente por Moravcsik para desarrollar la teoría del institucionalismo intergubernamental, según la cual *“la aproximación intergubernamental, basada en el poder relativo de los Estados Miembros y en la convergencia de sus preferencias políticas nacionales, da cuenta satisfactoriamente de las negociaciones del Acta Única Europea”*<sup>175</sup>.

Según Moravcsik, las negociaciones siguen un espíritu racional, de tal manera que los estados de forma voluntaria eligen poner en común y delegar parte de su soberanía en las instituciones supranacionales, con el objetivo de alcanzar acuerdos conjuntos. Para el autor, este proceso no es automático sino que ofrece una secuencia de etapas que irían desde: la creación de un marco racional, la negociación interestatal y, por último, la elección institucional (esto es, las razones y el momento en que los estados deciden delegar en instituciones comunitarias parte de su soberanía).

A diferencia de las tesis predecesoras (entre ellas el institucionalismo supranacional, variante del neo-funcionalismo que explica el proceso como resultado de la presión de grupos de interés y de la iniciativa de la Comisión Delors), el institucionalismo intergubernamental giraría en torno a estos principios arriba citados, de ahí la importancia de la influencia de los líderes nacionales frente a las instituciones comunitarias y el papel jugado por los recursos de poder a la hora de obtener ciertos resultados en las negociaciones<sup>176</sup>. Para Moravcsik, la base del comportamiento de los Estados se encontraría directamente vinculada a sus propios intereses nacionales. En definitiva, el proceso integrador europeo sería resultado de la búsqueda de ventajas nacionales e intereses económicos y políticos propios y así lo define en sus propias palabras:

*“La visión intergubernamentalista liberal busca dar cuenta de las decisiones mayores de la historia de la CE proponiendo una aproximación en dos estadios. En el primero, las preferencias nacionales son determinadas primariamente por las constricciones y oportunidades impuestas por la interdependencia económica. En el segundo estadio, los resultados de las negociaciones intergubernamentales son determinados por el papel de negociación relativo a los Gobiernos y los incentivos funcionales para la institucionalización creados por los altos costos de transacción y el deseo de controlar las agendas domésticas”*<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Moravcsik, A., “Negotiating the Single European Act”, capítulo del libro de Keohane, R., Hoffman, S., (abide, p. 69).

<sup>176</sup> Mariscal, N., “Teorías Políticas de la Integración Europea”, (ibídem p. 211).

<sup>177</sup> Moravcsik, A., “Preferences and power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” (abide p. 517 y ss).

Partiendo de esta premisa, Moravcsik desarrolló las bases de su teoría, teniendo en cuenta que el primer nivel lo constituyen los intereses nacionales (se trata de una racionalidad estatal según la cual, los Gobiernos buscan satisfacer sus propios intereses en la arena internacional) y el segundo nivel estaría integrado por la negociación entre los estados y la búsqueda de una convergencia en los objetivos. Para ello, el autor recurre por un lado a la interdependencia asimétrica y, por otro, a las iniciativas supranacionales, decantándose principalmente por la primera. Por último, el tercer nivel explora las razones que llevan a los estados a dejar en manos de instituciones internacionales la toma de decisiones así como la forma en que se toman dichas decisiones. Para Moravcsik es evidente que este fenómeno se produce para hacer más creíbles los acuerdos adoptados.

La visión de Moravcsik, tal y como señala Mariscal, está basada en la combinación de conceptos básicos de economía política internacional, análisis de negociación y teoría de regímenes, explica (de manera diferente a las corrientes neo-funcionalistas), la historia y evolución de la CE, sirviendo a su vez de base para elaborar otras teorías más complejas de la integración<sup>178</sup>.

#### 5.4.2. *Críticas a las tesis intergubernamentales*

Para autores como Huelshoff, el intergubernamentalismo analiza el proyecto europeo “*bajo la visión tradicional del realismo estructural de la teoría de las relaciones internacionales*”. Esto implica el predominio de la anarquía en el sistema internacional, así como el centralismo de los estados como actores del sistema o la individualidad de los intereses nacionales derivados de la estructura del sistema internacional. A pesar de ello, el intergubernamentalismo sería más positivo sobre la cooperación que su directo predecesor, las tesis del realismo estructural y, a su vez, sería más escéptico sobre los beneficios de la cooperación y la renuncia de la soberanía que las tesis neo-funcionales, pudiendo ser el responsable del irregular y lento paso de la integración en la mayor parte de las últimas dos décadas, período en el cual la mayor parte de los análisis recientes de la Unión Europea se han vinculado a las tesis intergubernamentales.

A diferencia de su antecesora y como ya analizamos, el eje central de la tesis intergubernamental es la presencia de los Estados como actores principales del proceso, siendo este uno de los puntos críticos de la teoría. En efecto, el hecho de que se enfoque solamente a episodios de negociación entre Estados implica dejar de lado la participación de actores sociales y entes no gubernamentales

---

<sup>178</sup> Mariscal, N., (ibídem p. 216).

que si bien desempeñan un papel importante, son relegados por los intergubernamentalistas a roles secundarios.

De igual manera, otra de las críticas que subyace está relacionada con el papel desarrollado por algunas instituciones europeas (especialmente el consejo de ministros, que es el órgano encargado de desarrollar las negociaciones entre los estados entre los sucesivos tratados) y la división de poderes en el seno de dicha institución, que ha provocado susceptibilidades en algunos Estados (para el caso europeo)<sup>179</sup>.

Finalmente, para algunos autores como Wincott, las tesis intergubernamentales no debieran ser consideradas como tales, debido a que a falta de una constatación en hechos comprobables no se trataría de una teoría sobre la integración regional sino de una visión metodológicamente elaborada. A su vez, este autor critica algunas interpretaciones sesgadas de Moravcsik, resultado de una interpretación simplista de la política doméstica, contradicciones de la autonomía estatal con relación a la sociedad civil y preferencia de las negociaciones interestatales sobre las innovaciones constitucionales de la CE.

### **5.5. Las teorías estructuralistas o de la dependencia**

Como señala Barbé, el estructuralismo está contextualizado históricamente de manera similar a las teorías transnacionales, aunque con distinta visión. A diferencia del anterior, el estructuralismo busca conocer los orígenes, el carácter y las consecuencias del sistema capitalista mundial, teniendo siempre presente la agenda relacionada con el subdesarrollo<sup>180</sup>.

Como señala Del Arenal, este enfoque encuentra su justificación en la teoría del imperialismo de Rosa Luxemburgo y Lenin, con una visión negativa del concepto de igualdad, especialmente aplicado a las relaciones centro-periferia y Norte-Sur. Ante la deriva económica de algunas regiones del mundo, el estructuralismo encuentra su justificación en el análisis de las desigualdades existentes a nivel internacional, fruto del propio sistema capitalista imperante. A pesar de que originariamente pudiéramos decir que tienen un punto en común con las tesis transnacionalistas, en

---

<sup>179</sup> Como señala Garret, G., Tsebelis, G., *“a pesar de que los gobiernos de los mayores estados miembros de la Unión Europea tienen más influencia sobre las negociaciones que los pequeños estados, su poder no es proporcionado al peso de su voto en el Consejo de Ministros”*, ver al respecto Garret, G., Tsebelis, G., *“An institutional critique of intergovernmentalism”*, *Internacional Organization*, vol. 50, n°2, primavera 1996, pp. 269 a 299, especialmente p. 270.

<sup>180</sup> Barbé, E., *“Relaciones Internacionales”*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 62.

la medida en que ponen en tela de juicio la visión estatocéntrica del estudio de las relaciones internacionales, la diferencia radica principalmente en el énfasis que se le otorga a la dimensión económica del sistema mundial<sup>181</sup>.

## 6. El regionalismo y la gobernanza global

Como señala el reporte elaborado por la Comisión de Gobernanza Global, en este nuevo orden mundial que busca el establecimiento de un sistema pacífico de convivencia, el regionalismo sería el estadio superior a través del cual los Estados Nación lograrían consolidar su posición estratégica. Es decir, el elemento regional sería visto como *“un aporte decisivo para la adaptación de los estados territoriales a las nuevas realidades del contexto mundial y a las necesidades de un nuevo orden”*<sup>182</sup>. De esta manera, el regionalismo no sustituye al Estado, sino que lo refuerza y lo devuelve, como señala Stuhldreher, a *“su ámbito de decisión primigenio”*<sup>183</sup>.

De ahí que en este contexto, surjan interrogantes en torno a la vinculación que el regionalismo pueda tener con este nuevo esquema de gobernanza global. Es decir, si los esquemas de integración van a ser un elemento dentro de la creación de una globalización alternativa, se hace indispensable superar los principios sobre los que descansa el actual regionalismo de nueva generación, dotándole de mayor interacción a nivel internacional.

Se hace necesaria una dimensión que supere el ámbito regional y se adentre en un nivel supra-regional y ello porque en el actual orden mundial, el resultado de los procesos de negociación internacional tiene un efecto centrífugo (hacia adentro), pudiendo llegar a provocar cambios sustanciales en la política interna de un gran número de países. Como consecuencia de lo anterior,

---

<sup>181</sup> Del Arenal, C., “Introducción a las relaciones internacionales”, Tecnos, Madrid, 2003, 495 p., especialmente p. 332

<sup>182</sup> Schirm, S., *“Globalization and the new regionalism: global markets, domestic politics and regional cooperation”*, Cambridge, MA: Polity Press, 2002

<sup>183</sup> Stuhldreher, A., (ibídem, p. 6).

en el actual esquema global, el regionalismo y, por ende el interregionalismo, adquieren una nueva dimensión<sup>184</sup>.

### **6.1. El papel del regionalismo y el Estado Nación en el contexto de la Gobernanza Global**

El papel de la globalización como fuerza determinante del sistema internacional en el último cuarto de siglo, ha provocado una serie de reacciones en el mundo de las relaciones internacionales. En un marco en el que las tesis neo-liberales, neo-institucionales y constructivistas cobraban mayor protagonismo frente al realismo clásico y el neo-realismo, surgió el debate en torno a temas como la cooperación, las cuestiones institucionales y el surgimiento de identidades colectivas.

En un contexto en el que predominaba el surgimiento de diferentes experiencias regionales, surgió un nuevo tema de debate en relación a la gobernanza global, esto es, qué parcelas existían aún para el desarrollo de la política nacional y cómo vincular la misma con un contexto global. Como declaran Hirst y Thompson, se trataba de *“enfatar especialmente las posibilidades de cooperación en una economía crecientemente internacionalizada, donde la política es concebida paulatinamente como policéntrica. (...) Al mismo tiempo se subrayaría la capacidad exclusiva del Estado de legitimar acuerdos tanto “hacia arriba” en su carácter de representante de la población de un determinado territorio, como” hacia abajo” en correspondencia con su legítima base de poder constitucional”*<sup>185</sup>.

Lo cierto es que la descripción teórica de la gobernanza global es variada y está sometida a un gran número de debates conceptuales. A pesar de la literatura creciente en la última década, liderada por autores como Held, la mayoría toma como referencia los trabajos realizados por la Comisión de Gobernanza Global (identificada bajo su denominación inglesa Comisión on Global Governance,

---

<sup>184</sup> Es importante recalcar que el uso del término “gobernanza” es significativo, pues se quiere hacer referencia a la conexión existente entre varios factores (especialmente políticos y económicos). A diferencia del concepto tradicional de “gobierno”, el término “gobernanza” es adaptable a varias realidades y responde claramente a la forma post moderna de entender las organizaciones económicas y políticas.

<sup>185</sup> Hirst, P., Thompson, G., “The International Economy and the Possibilities of Governance”, 2ª edición, Cambridge Polity Press, 1999, pp. 139 a 178.



CGG)<sup>186</sup>, organismo creado por iniciativa del que fuera canciller alemán, Willy Brandt y que concluyó un interesante reporte sobre el tema en 1995 en el que, entre otras cosas, se definía el concepto como:

*“La suma de las diferentes formas en que los individuos e instituciones, públicos o privados, manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso continuo a través del cual, intereses diversos y hasta cierto punto conflictivos”. Además, continúa diciendo que “(...). A un nivel global, la gobernanza ha sido vista, en primer lugar, como una relación intergubernamental, pero ahora también incluye la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG’s), movimientos de ciudadanos, corporaciones multinacionales y el mercado global de capitales (...)”. En definitiva “no existe un modelo único de gobernanza global, no existe una única estructura o conjunto de estructuras. Se trata de un proceso dinámico y complejo de toma de decisiones interactivo, en constante evolución, que responde a las circunstancias cambiantes”<sup>187</sup>.*

Según establece esta Comisión, la integración regional no puede entenderse de forma aislada a las instituciones globales. Por ello, el regionalismo es visto como un elemento básico para la adaptación de los Estados a las nuevas realidades del contexto global, de tal manera que no reemplaza al Estado Nación sino que lo relanza hacia nuevos retos y lo confirma es su papel de actor principal.

En efecto, como señala Stuhldreher, en este nuevo contexto global, *“los estados son concebidos como una instancia estratégica dentro de un sistema de niveles múltiples que se complementan en el ejercicio de la gobernanza de acuerdos a criterios funcionales.”*. Y en este nuevo esquema, los Estados estarían acompañados por otros protagonistas como organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales o mercados de capitales globales. Es decir, siguiendo estos parámetros, el Estado se convierte en un puente de la gobernanza global, entre el nivel sub-nacional y el supra-nacional<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> La Comisión de Gobernanza Global de las Naciones Unidas, fue creada en 1992 con el objetivo de estrechar la cooperación global y así crear un mundo pacífico con mejores condiciones de vida. Posteriormente, en 1995, publicó un reporte titulado “Our Global Neighborhood”, en el que ofrecía una serie de recomendaciones en vistas a la Conferencia de Gobernanza Global que tendría lugar en 1998.

<sup>187</sup> Comisión de Gobernanza Global, “Our Global Neighbourhood”, reporte elaborado en 1995, p. 2 y ss.

<sup>188</sup> Stuhldreher, A., “Interregionalismo y gobernanza global. Apuntes posibles del eje UE-Mercosur”, *Revista Cidob D’Afers Internacionals*, n° 60, diciembre 2002–enero 2003. Documento electrónico: <http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/Afers/60stuhldreher.cfm>

## 6.2. Nuevos actores en el marco de la gobernanza global

Como hemos visto, todo proceso regional requiere de una voluntad política que acompañe a las decisiones políticas y con ello, hacemos referencia a una estrategia política calculada y discrecional por parte de las elites políticas, partidarias de una cesión de soberanía<sup>189</sup>.

Sin duda, este proceso es producto también de las presiones derivadas de la globalización, en donde el Estado Nación adquiere nuevos ámbitos de actuación y se convierte, como mencionábamos arriba, en un agente globalizador que, con su participación, difunde los efectos globales a nivel interno. Paralelamente, el Estado Nación se convertiría en receptor y vínculo con el exterior de los miembros de la sociedad (sociedad civil). Ahora bien, para entender la participación de la sociedad civil en el marco de la gobernanza global, es conveniente retornar a la clasificación que Mittelman<sup>190</sup> lleva a cabo del nuevo regionalismo en el marco de la globalización. Al respecto, el autor distingue:

En primer lugar, el denominado regionalismo autocéntrico, es decir, siguiendo el modelo de la Unión Europea, estaríamos hablando de un entorno institucionalizado en el que las reglas estarían claramente establecidas y emanarían de un centro neurálgico.

En segundo lugar, lo que Mittelman denomina “*development integration model*”, que maximiza la eficiencia de la capacidad existente en un marco de bajo nivel de capacidad productiva. En este modelo, estaríamos en presencia de un mayor grado de intervención estatal con un enfoque multidimensional que busca conjugar producción, infraestructura, finanzas y comercio.

En tercer lugar, estaría el modelo neoliberal de integración, que buscaría la integración en la economía global y está directamente relacionado con estrategias de industrialización con miras a la exportación, lo que Mittelman explica de la siguiente manera: “*los neoliberales argumentan que las*

---

<sup>189</sup> Mols, M., “El regionalismo en América Latina y el Sudeste Asiático: aspectos comunes y diferencias”, *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 14.

<sup>190</sup> Mittelman, J.H., “The Dynamics of Globalisation”, Mittelman J.H. (ed.), *Globalisation: Critical Reflections*, Lynne Rienner Publishers. 1996, 198 y ss.

*exportaciones pueden competir en el mercado internacional sólo si la producción se acompaña con un control de los precios como se consigue gracias a las tarifas arancelarias. La premisa es que independientemente de esto, el mercado es un árbitro más eficiente del crecimiento económico y del desarrollo que el Estado. En un mundo globalizado, la primacía se otorga a los mercados extrarregionales más que a los vínculos intraregionales”*<sup>191</sup>

El cuarto modelo propuesto por Mittelman es el “*degenerative regionalism*”, es decir, una reacción a la globalización y a la descomposición social que implica dicho fenómeno, que incluiría aspectos como corrupción, burocracia, etc. En este modelo, el estado hegemónico impone dinámicas a los demás en el proceso regional.

Por último y en quinto lugar, estaría el “*transformative regionalism*”, es decir, un modelo de desarrollo basado en las siguientes premisas “*cooperación política en las primeras etapas y no en las últimas del proyecto; equidad y equilibrio en las relaciones entre los estados miembros, lo que incluya fórmulas redistributivas: incremento del comercio siempre bajo parámetros de planeación regional de la industria. Desde el punto de vista de los actores, el Estado se convierte en un agente activo de la transformación derivada de la integración. Su papel principal consistiría en racionalizar la producción, construir infraestructura, y promover el intercambio*”<sup>192</sup>. Bajo este esquema, se hace especial referencia a la identidad cultural que rodea el proceso regional y, en concreto, a los vínculos existentes con la sociedad civil.

A diferencia de los modelos anteriores, en donde se palpa la falta de conexión entre las instituciones intergubernamentales y la sociedad civil, Mittelman entiende que en el modelo del regionalismo transformativo, la sociedad civil pasaría a ocupar un lugar predominante (y en ello coincidiría con la visión de Hettne sobre la región como sociedad civil)<sup>193</sup>.

En este esquema, el papel del Estado se transformaría, pasando de ser un gestor interno, a un gestor de los intereses internos pero en el plano global. Este fenómeno entronca directamente con

---

<sup>191</sup> Mittelman, J.H., (ibidem, pp. 198 y 199).

<sup>192</sup> Mittelman, J.H., (ibidem, pp. 207 y 208).

<sup>193</sup> Hettne, B., (ibidem p. 205).

la accesibilidad hacia la sociedad civil de aquellas instituciones u organismos decisorios que tienen interacción en el plano global. Es lo que algunos autores han identificado como el “factor democrático” o mejor, el denominado “déficit democrático”, presente en los procesos de globalización y patente en ciertos Estados obstinados en mantener fuera del juego a los actores sociales.

Al respecto, llaman la atención los argumentos de Grandi para quien *“el déficit democrático se manifiesta en el protagonismo en ocasiones excluyente de los actores gubernamentales en la formulación de una direccionalidad, orientación y liderazgo, negociación y ejecución de los procesos, y la escasa o nula participación de otros agentes que gravitan sobre el proceso de integración, lo que conlleva en ciertas ocasiones un riesgo serio de elitización de los mismos con posible aumento de oposición a los procesos de integración”*<sup>194</sup>. Como consecuencia de esto, la gobernabilidad del proceso se ve afectada (especialmente en ciertos proyectos regionales como en América Latina, como consecuencia de ese déficit democrático).

Teniendo en cuenta lo anterior y en vista del fenómeno globalizador que se plantea, la sociedad civil global enfrenta nuevos retos, que pueden encaminarse tanto a favor (integración en el proceso) como en contra del fenómeno (oposición)<sup>195</sup>. De alguna manera, el fenómeno globalizador implica la aparición de nuevos actores relevantes (que abarcan desde organismos intergubernamentales a organizaciones no gubernamentales, multinacionales, etc.) al mismo tiempo que persiste la participación del Estado Nación.

Para esta emergente sociedad civil global, el regionalismo y por ende la globalización, no son fenómenos ante los que se deba de permanecer impasible, especialmente si consideramos que el concepto de desarrollo incluye tanto la participación política como la inclusión económico-social.

---

<sup>194</sup> Grandi, J., “Déficit democrático y social en los procesos de integración”, *Revista Integración & Comercio Exterior*, n° 6, Septiembre-Diciembre 1998, INTAL, Buenos Aires, p. 83 y ss.

<sup>195</sup> Son varias las definiciones que pudiéramos manejar de “sociedad civil”, la mayoría de ellas basadas en teorías clásicas, que la ubican acotada al campo de acción del Estado Nación (desde Hobbes a Marx pasando por Tocqueville así como por autores contemporáneos). Sin embargo, en el contexto actual de la sociedad moderna, el concepto cobra una nueva definición, pues se articula en torno a tres esferas: Estado, Mercado y Sociedad Civil. En este contexto, la sociedad civil aparece en un espacio institucionalizado y con una doble función, por un lado colaborar con las otras esferas y, por otro lado, contrarrestar los posibles efectos adversos de éstos.

Como consecuencia, la participación de la sociedad civil globalizada o transnacional se hace necesaria y es resultado de la aplicación de la denominada gobernanza global. Al respecto, no hay que olvidar que frente a las desviaciones que puede producir el regionalismo y por ende la globalización, la participación de la sociedad civil asegura un control sobre la acción del Estado Nación y del Mercado.

Por ello, ante la emergencia de esta sociedad civil global, el marco actual de discusión gira en torno al desarrollo de movimientos sociales globales como mecanismos de resistencia a la globalización. Sin embargo, este papel crítico se diluye cuando analizamos este fenómeno en relación al regionalismo, pues la experiencia ha demostrado que la participación de los actores no-estatales en los procesos de integración regional y sub-regional existentes (como es el caso del continente latinoamericano), ha sido más bien favorable<sup>196</sup>.

Por último y en términos generales, el carácter heterogéneo de la sociedad civil global debe enfrentar la existencia de un sistema internacional complejo y con una gran diversidad de niveles de interacción, especialmente en el esquema de la globalización. Es decir, frente a un sistema internacional complejo pero perfectamente estructurado, el conjunto de elementos que componen la sociedad civil generan interrogantes en torno a su presencia sostenible en el mundo global y, en especial, cómo van a poder hacer frente a las necesidades del sistema internacional. Por ello, los debates actuales se centran en torno a la institucionalización, control, representatividad y legitimidad del conjunto de integrantes de la denominada sociedad civil global.

---

<sup>196</sup> Prueba de ello ha sido la organización del denominado Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe; el Comité Consultivo de la Sociedad Civil del Sistema de Integración Centroamericano, el Foro Económico y Social del Mercosur; los Consejos Empresarial y Laboral de la Comunidad Andina de Naciones.

### **6.3. El regionalismo como base para la creación de una comunidad político-jurídica**

Para algunos autores, el estudio de las teorías políticas de la integración y los diferentes debates ideológicos desarrollados forman parte del proceso de comprensión del fenómeno regional pero, sin embargo, dejan de lado el análisis de la evolución de los diferentes proyectos regionales así como las transformaciones que, a nivel interno y comunitario, deben de llevarse a cabo.

Por ello, para explicar el nacimiento de una nueva realidad debemos poner especial atención en los procesos dinámicos que, teniendo como punto de partida a los Estados, conducen a la creación de un marco institucional y político determinado que apoya el logro de los objetivos comunes. Es precisamente la presencia de estas instituciones supranacionales con jurisdicción (o posibilidad de adquirirla) lo que junto a las actividades políticas y la lealtad, permitirá avanzar según J. Nye en la profundización del proceso de integración.

Se parte del principio de que todo proceso regional requiere la transformación del sistema político interno, lo que se traduce en la adaptación de las políticas estatales al esquema comunitario. Desde el punto de vista de la experiencia europea, la política regional acabó por imponer la necesidad de una mayor interacción entre los estados y el proceso político comunitario, con la consiguiente creación de un marco institucional y jurídico. Con ello nos estamos refiriendo a nuevos parámetros y normas que penetran en los diferentes sistemas estatales rompiendo la visión tradicional e instaurando nuevas necesidades de interacción con las instituciones supranacionales.

De lo anterior, surge uno de los principales temas de debate que ha caracterizado al regionalismo en los últimos años, a saber, las razones o motivos que conducen a los Estados a ceder parte de su protagonismo ya no sólo a favor de entidades supranacionales, sino también, a dejar que entes subestatales adquieran cuotas de poder que hasta entonces habían quedado en manos de los entes nacionales.

### 6.3.1. Transformaciones internas: nuevo posicionamiento de los Estados

Tradicionalmente, autores como Mattli han señalado que *“el principal actor de los procesos de integración es el Estado-Nación”*<sup>197</sup> sin embargo, esta afirmación no excluía la participación de otros protagonistas como grupos de interés, partidos políticos y, por supuesto, las organizaciones supranacionales. Como hemos visto, las actuales teorías políticas sobre la integración implican la ruptura con la visión clásica del Estado Nación a favor de la cooperación ínter-estatal, con el consiguiente abandono de viejos paradigmas y la entrega de amplios poderes soberanos a entes supranacionales.

Junto al Estado-Nación en sentido estricto e, independientemente de la evolución sufrida en los procesos de integración, hay que mencionar el papel jugado por todas aquellas fuerzas sociales que, en el seno de los gobiernos, han impulsado el desarrollo de los movimientos regionales. Al respecto, Nye distinguía entre los gobiernos nacionales en el proceso de toma de decisiones (que pudieran estar influenciados por las presiones de ciertos grupos favorables u opuestos al proceso de integración); y por otro lado, aquellos grupos de activistas leales que de manera creciente se sienten más atraídos hacia los entes regionales, en el sentido de que satisfacen los intereses que de manera previa fueron resueltos por los gobiernos nacionales.

Además de los actores arriba citados, es importante resaltar el protagonismo de aquellos que en el plano nacional tienen un papel preponderante en la asimilación de un proceso integrador, es decir, aquellos líderes políticos capaces de tomar decisiones tanto a nivel interno como externo y que se convierten en los portavoces de la opinión pública frente a las instituciones supranacionales. Al respecto, se parte del supuesto de que para que estos líderes políticos tengan real influencia en la consolidación política de un proceso integrador deben de tener ante todo legitimidad y autoridad frente a la colectividad. Lo que en palabras de Easton al analizar el caso de las Comunidades Europeas se traduce en:

*“Es bastante concebible que el elemento inicial y uno de los principales entre los sistemas políticos de Europa (...) dependerá del liderazgo más que de la cooperación entre las unidades políticas nacionales (...). En consecuencia, la continuación de una nueva*

---

<sup>197</sup> Mattli, M., “The logic of regional integration: Europe and beyond”, Cambridge University Press, 1999, 205 p., especialmente p. 24.

*comunidad política pudiera depender de la correcta relación entre los miembros considerados como individuales y la nueva comunidad política*<sup>198</sup>.

Por último y junto a los líderes individuales, es importante hacer referencia a aquellos grupos que ejercen, directa o indirectamente, algún tipo de presión sobre los organismos ya sean nacionales o supranacionales y que han sido catalogados por autores como Lindberg y Scheingold como “actores de la socialización”, que pueden llegar a “generar a lo largo de los años una orientación especial hacia el proceso integrador y las interacciones que se generan (...) ayudando a aumentar la capacidad institucional de la Comunidad así como la aplicabilidad a nivel interno de las normas adoptadas a nivel supranacional (...)” de la misma manera “estos autores pueden ayudar a ampliar los intereses comunes en el seno de sus gobiernos, logrando incluso que se otorguen nuevas tareas a favor del sistema comunitario”<sup>199</sup>.

Es importante señalar que este fenómeno no ha sido sólo característico del modelo europeo, pues en otros movimientos regionales, coincidiendo con la llegada del nuevo regionalismo, se ha generalizado la participación en los distintos procesos de las fuerzas del mercado y, en concreto, del sector privado en las iniciativas gubernamentales. Así por ejemplo, mientras en Europa esto se ha traducido en una mayor representación de los sectores empresariales, en otras áreas geográficas como en Norteamérica, los grupos de presión empresariales habrían adquirido un mayor protagonismo pero, a diferencia de sus homólogos europeos, partidarios de un modelo integrador profundo, se decantarían por un esquema basado en la extensión geográfica de los beneficios. Por su parte y a pesar de que en otros escenarios regionales también se otorgue participación a la iniciativa privada, la misma ha quedado diluida a favor de la extensión geográfica de los beneficios económicos.

Como podemos ver, estamos en presencia de nuevas estructuras de gobierno difíciles de encuadrar en conceptos tradicionales. No en vano, en el continente europeo estamos asistiendo a la implantación de un nuevo sistema de gobernación, caracterizado por la fusión, dinámica y abierta, de entidades supranacionales, Estados Nación y órganos sub-estatales que confluyen en una única dimensión política que coexiste con una multiplicidad de instituciones políticas no estatales y privadas en otros planos.

---

<sup>198</sup> Easten, (abide pp. 228 y 229).

<sup>199</sup> Lindberg, L.N., Scheingold, S.A.”Europe’s World-Be Policy: Patterns of Change in the European Community, 1970, p. 119.



Esta situación cobró especial relevancia a raíz de la entrada en vigor del Acta Única Europea, que favoreció las relaciones directas entre la Comisión y los gobiernos regionales, cuestionando el papel ejercido por los propios estados miembros, lo que acabó generando un caos que, para algunos autores desembocó una falta de gobierno: *“En vez del advenimiento de algún orden político nuevo, aunque distante, se encuentra un desorden político emergente: en vez de un proceso limpio de dos lados que implica a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias, se encuentra un proceso decisorio complejo, de múltiples capas extendiéndose debajo del Estado tanto por encima de él”*<sup>200</sup>.

### 6.3.2. El nivel sub-estatal y la gobernanza multinivel

Volviendo al análisis europeo, el más avanzado en temas políticos existentes dentro de los diferentes esquemas regionales y como consecuencia de su evolución, a raíz del Acta Única Europea se impuso el reconocimiento de la existencia de una multiculturalidad que se tradujo en una mayor participación de las regiones en el proceso. La mayor presencia de las mismas a nivel institucional llevó a un replanteamiento de las relaciones intergubernamentales, con el consiguiente surgimiento de instituciones específicas como el Comité de las Regiones, así como la posibilidad para las regiones de contar con representantes en los organismos europeos como el Consejo de Ministros.

Si retomamos el caso de europeo y analizamos su evolución, vemos cómo las sucesivas etapas han provocado la transformación de lo que fue una Comunidad de Estados (integrada por un número determinado de miembros) en una Unión Europea, resultado directo del Tratado de Maastricht, con una realidad propia que, como bien señala Aldecoa, *“es una realidad dinámica que responde a la idea de proceso, de cambio, mientras que los Estados Miembros responden a una noción de estructura”*. Así mientras el proceso de formación político de la Unión Europea está en constante cambio y sometido a reformas que abarcan aspectos variados como el económico, político y social, el proceso de adaptación de los Estados es constante, sin grandes variaciones, es decir, un modelo cerrado.

---

<sup>200</sup> Marks, G., “Structural Policy in the European Community”, en Sbraglia, A.M., *Euro Politics. Institutions and Policymaking in the New European Community*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1992, p. 221. Ambos autores son citados por Mariscal, N., (abide, p. 286).

En este contexto de transformación, la Unión Europea emerge como una nueva entidad política que, a diferencia de su predecesora, la Comunidad, se caracterizaría por:

- una naturaleza política propia y marcadamente diferenciada de los rasgos económicos que caracterizaron a la Comunidad;
- La sustitución del papel fundamental del Estado, actor principal en la Comunidad, por el de la Unión, sujeto principal de todo el proceso;
- Menor formalización y precisión jurídica de la Unión frente a la Comunidad.

Si establecemos la comparación con las teorías anteriormente mencionadas, vemos que el nuevo modelo de Unión se enmarca entre la Comunidad y la Federación dentro de lo que pudiéramos catalogar, a juicio de Aldecoa, federalismo intergubernamental, *“método que combina elementos de supranacionalidad y de intergubernamentalismo”*. Es decir, estaríamos ante un nuevo modelo de organización política que, independientemente de los aspectos jurídicos que le dotan de valor, son considerados formas de gobernanza multinivel o lo que es lo mismo *“un sistema de negociación continua entre Gobiernos ubicados en varios niveles territoriales – supranacional, nacional, regional y local – como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional que ha impulsado hacia arriba (nivel supranacional) algunas funciones previamente centralizadas del Estado y algunas hacia abajo en un nivel local regional”*<sup>201</sup>.

Según Marks, la gobernanza multinivel tiene su base en supuestos metodológicos contrarios a los de la aproximación estatocéntrica o intergubernamentalista (el estado como actor principal).

En esta teoría, el Estado pierde su papel central a favor de actores estatales particulares (incluyendo los ejecutivos de los Estados miembros), los cuales tienen metas que pueden llegar a ser incompatibles con las de los Estados. Esta visión de gobernanza no sólo se enfocaría en la “gran política” (elaboradora de las grandes decisiones sobre los tratados principales) sino que se sumerge en la “baja política” de tal manera que la influencia de los actores en las diferentes niveles de gobierno varía ostensiblemente. Lo cierto, es que a pesar de estas formulaciones, esta dinámica de la gobernanza multinivel no ha sido del todo aclarada, en parte por la propia complejidad del proceso europeo.

---

<sup>201</sup> Marks, G., “Structural Policy and Multinivel Governance in the EC”, en Cafruny, A.W., Rosenthal, G.G., *The State of European Community: The Maastrich Debate and Beyond*, 2º edición, Boulder, 1993, p. 392.

### 6.3.3. Las instituciones supranacionales: entes catalizadores del regionalismo

Una de las premisas fundamentales de todo proceso regional en su fase de consolidación política es el fomento de la sensación de pertenencia a un grupo, a una comunidad, lo que en palabras de Teune y Jacob se traduce en (...) *La integración política generalmente implica una relación de comunidad (...) un sentimiento de identidad y pertenencia*” señalando que la base para lograr esta relación se encuentra «en acciones colectivas que promuevan intereses mutuos»<sup>202</sup>. Lo anterior implica que el Estado Nación en su versión tradicional asumiría como necesaria la presencia de instituciones supranacionales que mediante una toma de decisiones consensuada, se fijan como objetivo el bien común.

De igual manera, este aspecto multidimensional de las acciones, unido a la búsqueda de una solidaridad colectiva, inspiró a Ernst Haas cuando afirmaba que la integración regional era *“la unión de diferentes actores políticos en distintas áreas nacionales, persuadidos de compartir sus expectativas, lealtades y actividades políticas a favor de un centro mayor, cuyas instituciones posean jurisdicción sobre los estados preexistentes”*<sup>203</sup>.

*Aplicando estas premisas al caso europeo, inicialmente impulsado por motivos económicos y de seguridad nacional, vemos cómo el sentimiento de pertenencia ha ido aflorando con el tiempo lo que ha permitido consolidar el proceso en conjunto. En esta evolución destacó el papel catalizador ejercido por las instituciones europeas, que se han constituido en el pilar que ha permitido “asegurar por un período largo de tiempo, expectativas de cambio pacífico entre la población”*<sup>204</sup>.

En efecto, como señala Douglas North *“las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad y las instituciones políticas y sociales, en consecuencia, son los determinantes básicos del desempeño económico”*<sup>205</sup>. Es decir, son las instituciones (entendidas estas como organizaciones o grupos de individuos vinculados por un propósito común para lograr ciertos objetivos que pueden ser variados) las que crean el marco en el cual se desarrollan las relaciones económicas. Con ello, nos estamos refiriendo a instituciones que se adaptan al marco institucional en el que han sido

---

<sup>202</sup> Jacob, E., Teune, H., «The integrative Process: Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community», *The Integration of Political Communities*, University of Philadelphia, 1967, pp. 4 a 8.

<sup>203</sup> Haas, E., “The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957”, Stanford University Press, 1958, p. 16.

<sup>204</sup> Deutsch, K., “Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience”, Princeton N.J: Princeton University Press, 1957, p. 2.

<sup>205</sup> North, D., “Estructura y cambio en la historia económica”, Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 568.

creadas pues no hay que olvidar que, si en el plano nacional es difícil en ocasiones llegar a acuerdos debido a los intereses en juego, en el nivel regional los obstáculos a vencer son mayores, pues mayor es la confianza que se solicita a las partes involucradas.

Es precisamente este esquema de cooperación entre los Estados y las nuevas instituciones creadas, lo que constituye la base del éxito del proceso regional europeo, de tal manera que sin su presencia, no hubieran podido llevarse a cabo las iniciativas integradoras. Ahora bien, el debate gira en torno a las razones que han llevado a los Estados a ceder parte de su poder a favor de entidades supranacionales, así como la forma en la que se ha llevado a cabo esta articulación. Para autores como Calleya, el éxito radica en que estas instituciones rara vez atentan de forma directa contra los derechos soberanos de los estados, sino que al contrario, las instituciones europeas han asumido un rol equilibrado, adoptando una política de pasos lentos pero seguros, siempre abarcando aquellas áreas que de mutuo acuerdo eran “abandonadas” por los estados miembros. La base del éxito radicaría, una vez más, en el consenso demostrado en la toma de decisiones y en la definición de objetivos comunes, optando por lo que algunos autores han denominado *“pragmatismo político caracterizado por pasos pequeños”*, en vez de un *“legalismo doctrinario que conduzca a situaciones de exceso”*. Y es precisamente este parámetro de *“pequeños logros”* lo que ha permitido ir superando las metas propuestas, jugando un papel primordial las instituciones europeas, que asumiendo objetivos a largo plazo, han creado políticas adecuadas para ir avanzando en el proceso<sup>206</sup>.

Y es precisamente este consenso logrado en la creación y transferencia de poderes hacia nuevas instituciones, el argumento base utilizado por los expertos para explicar que el modelo regional europeo es un modelo “sui generis” y abierto. Es decir, a diferencia de otros esquemas de gobierno, no podemos calificar el modelo europeo como una confederación de Estados soberanos, sino como una organización de carácter supranacional en la que todo queda perfectamente integrado en un esquema sistémico, que se rige por reglas de subsidiariedad.

Sin duda, se está refiriendo a la interacción de los actores (gubernamentales o no) en la búsqueda de un objetivo común, dejando claro que el logro de la integración regional no sería responsabilidad única de los gobiernos, sino de toda la sociedad en conjunto. A tal efecto, se estaría produciendo un

---

<sup>206</sup> Calleya, S., “Regionalism in the post Cold War World”, Aldershot, Ashgate, 2000, p. 26.

efecto dominó (“*spill over*” en la terminología integradora) que explicaría la expansión de los ideales integradores desde las elites económico-políticas al resto de la sociedad<sup>207</sup>.

## 7. Regionalismo y globalización

El sistema internacional se ha visto convulsionado en las últimas décadas por una serie de acontecimientos que han supuesto la ruptura con los paradigmas heredados de la II Guerra Mundial y la instauración de nuevos planteamientos. La Caída del Muro de Berlín en 1989, junto con la reunificación de Alemania y el desmembramiento de la URSS, trajeron consigo desde este punto de vista, *“un nuevo desconcierto determinado por la pluralidad de las visiones de la post-modernidad”*<sup>208</sup>. De igual manera, la participación del Estado en la esfera global experimentó una serie de cambios, fruto de considerar que los problemas posmodernos tienen una naturaleza transnacional, demandando una respuesta en tal virtud.

Rápidamente y quizá por efecto de imitación, fenómenos como el regionalismo y la globalización fueron adoptados como base para el diseño y aplicación de políticas económicas. Aunque ambos conceptos pudieran encontrar bases históricas suficientes, lo cierto es que fueron considerados como novedosos y, de alguna manera, inevitables.

Ambos fenómenos han generado una vasta literatura de hipótesis y teorías. La globalización, tal y como señala Held ha dado lugar *“a una cauda bibliografía sobre el tema y, al menos en el campo académico, una posición más mesurada respecto al optimismo inicial de principios de los noventa”*<sup>209</sup>.

El regionalismo ha sido objeto (como ya hemos avanzado en este estudio) de un amplio número de debates y posicionamientos, que comienzan desde la definición misma del concepto. Recordemos

---

<sup>207</sup> Una vez más, el mayor ejemplo de solidaridad en la toma de decisiones lo puede aportar el modelo regional europeo, en donde políticas como la agrícola son un buen ejemplo de la búsqueda del bien común mediante la fuerza de la negociación y la aplicación de un principio general de solidaridad.

<sup>208</sup> Stuhldreher, A., “Interregionalismo y gobernanza global Apuntes posibles del eje UE-Mercosur”, *Revista Cidob D’Affers Internacionals*, nº 60, diciembre 2002–enero 2003. Documento electrónico: <http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/Afers/60stuhldreher.cfm>

<sup>209</sup> Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton, J., “Global transformations. Politics, economics and culture”, Polity Press, Cornwall, 1999.

al respecto la definición de Hettne sobre el regionalismo, que hace referencia al conjunto de políticas que tratan de organizar el sistema internacional a través de “regiones”. Tal y como hemos visto en los capítulos precedentes, el regionalismo ha cobrado nuevo impulso a lo largo de las últimas décadas, contribuyendo tanto a potenciar la globalización y la regionalización y por lo tanto acotar el campo de actuación del Estado nación pero, al mismo tiempo, defendiéndolo y dotándolo de nuevos mecanismos para hacer frente a los retos de un mundo globalizado.

Como hemos mencionado, entre las propuestas actuales para el futuro del sistema internacional, regionalismo y globalización aparecen íntimamente ligados y se consideran complementarios; no en vano, la globalización sería entendida como un fenómeno que comprende *“ideas de integración, interdependencia, multilateralismo, apertura e interpenetración (...)”*<sup>210</sup>.

En efecto, tal y como señalan autores como Rüländ, *“más allá de una posible competencia en relación a los principios de las relaciones internacionales, globalización y regionalismo son complementarios. (...) La Globalización ha facilitado el surgimiento de un sistema multilateral de gobernanza global basado o construido sobre organizaciones regionales. El regionalismo sería la respuesta de los estados nación a ese conjunto de cambios derivados de la globalización”*<sup>211</sup>.

Como algunos autores han señalado, la interrelación entre regionalismo y globalización depende en gran medida del manejo del proceso por parte de los países clave envueltos en el mismo; si acaso existe una sinergia constructiva, es probable que se consiga un efecto beneficioso de la experiencia regional<sup>212</sup>. Al respecto, Hettne, basándose en las teorías de Karl Polanyi, considera la globalización como *“la segunda gran transformación”*, según la cual se esperaría que *“diversas fuerzas políticas delinearan el rumbo de la globalización (...) la politizaran”*<sup>213</sup>. Según esta idea, el primer paso estaría constituido por la expansión del mercado de intercambios, siendo la respuesta social a ese primer cambio lo que constituiría el segundo paso. En cualquier caso, Hettne aclara que ambos movimientos estarían dinámicamente vinculados a través de las fuerzas políticas y los actores

---

<sup>210</sup> Clark, I., “Globalization and fragmentation. International Relations in the 20 Century”, Oxford University Press, Nueva York, 1997, p. 1.

<sup>211</sup> Rüländ, J., “The European Union as an Inter and Transregional actor: Lessons for global governance from Europe’s relations with Asia”, artículo presentado en la conferencia *The European Union in International Affairs*, Centro Nacional Europa, Universidad Nacional de Australia, 3 y 4 de Julio de 2002, p. 2.

<sup>212</sup> Ver Schott (1995).

<sup>213</sup> Hettne, B., “Regionalism, Interregionalism, and world order: the European challenge to Pax Americana”, artículo publicado en el marco del Council on Comparative Studies, *Working Paper Series*, nº 3, marzo 2003, 15 pp., especialmente p. 3.

involucrados. Por lo tanto, la primera consecuencia de este vínculo sería la institucionalización del mercado de intercambios, así como la desregulación de aquellas instituciones creadas bajo fines de protección social geográficamente delimitados. Es decir, ambos fenómenos, regionalismo y globalización a pesar de ser básicamente económicos en cuanto a su naturaleza, tratan de fijar el control político ejercido por los Estados Nación y limitar, al mismo tiempo, sus opciones políticas. De alguna manera, tal y como señala Hanggi, la globalización y el regionalismo pueden ser vistos como retos externos que animan a las Naciones Estado a llevar a cabo una mayor cooperación regional con el fin de extender su control político a un nivel superior y generar así una interdependencia global<sup>214</sup>.

En términos generales, los estudios realizados en torno al fenómeno de la globalización se pudieran dividir en las siguientes categorías (siguiendo las pautas marcadas por Held, también suscritas por Hettne): por un lado, los hiperglobalizadores, siempre a favor de la creencia de un sistema económico global; en segundo lugar los escépticos, que rechazan el concepto argumentando que se trata de un mito; y, en tercer y último lugar, los transformacionalistas, que consideran que los Estados y la sociedad en general, se encaminan hacia un proceso de profundas transformaciones en los cuales se encuentra la existencia de un mundo globalizado.

Estaríamos ante un equilibrio institucional entre estado y mercado, resultado del proceso de Gran Transformación o lo que Hettne denomina “Gran compromiso” (formando un paralelismo con la reestructuración vivida con el surgimiento del sistema de Bretton Woods, justo después de la II Guerra Mundial). Por ello, después de un período de gran transformación económica y comercial, sería el momento, según Hettne, de regresar al ámbito político, con el fin de lograr ese equilibrio arriba mencionado y, por lo tanto, establecer un Gran Compromiso.

Ahora bien, este proceso encuentra focos de protesta y en términos del autor *“la resistencia está localizada, regionalizada y globalizada al tiempo que la globalización económica cruza las fronteras geopolíticas. En este sentido este nuevo fenómeno globalizador “tendrá numerosas formas de resistencia, tanto constructiva como destructiva. Siendo el regionalismo una de ellas”*<sup>215</sup>.

Desde esta perspectiva, calificada por Hettne como *“postwefaliana”*, el regionalismo pudiera llegar a ser parte de los patrones de gestión. De esta manera el sistema tradicional de estados sería

---

<sup>214</sup> Hanggi, H., “Interregionalism: empirical and theoretical perspectives”, artículo elaborado en el marco del grupo de trabajo *Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas*, Los Angeles, mayo 2000, 14 pp., especialmente p. 10.

<sup>215</sup> Hettne, B., (ibídem p. 960).

“sustituido o complementado” por un orden regionalizado de bloques políticos, es decir, por el nuevo regionalismo, que estaría apoyado por “una arquitectura normativa de valores de orden mundial”<sup>216</sup>, que autores como Falk no han dudado en calificar como “democracia global, gobernabilidad humanitaria, cosmopolitismo global y gobernabilidad cosmopolita”<sup>217</sup>. Este último autor acepta de manera natural el proceso globalizador y busca establecer soluciones para revolver los problemas derivados del excesivo peso de los mercados en la toma de decisiones. A su juicio, la sociedad entendida como la suma de las voluntades individuales, reúne las características necesarias, al igual que el dotar de un mayor protagonismo a los organismos internacionales, especialmente ante la pérdida de importancia de los estados como sujetos del nuevo orden mundial.

En la misma línea que los anteriores se expresan otros autores como Oman, que centra el debate en torno a la interconexión entre regionalismo y globalización. Para este autor, “la globalización permitirá mejorar el bienestar del planeta gracias a la ganancia de eficacia resultado de una mayor especialización internacional y, sobre todo, dejará abierto el juego de la libre competencia sobre los mercados mundiales (...) en cuanto a la regionalización, estiman que puede ser buena o mala y el factor clave en este punto dependerá directamente de la acción de los poderes públicos”<sup>218</sup>.

Además del fenómeno globalizador, el segundo factor desencadenante fue la desaparición del esquema bipolar que caracterizó las relaciones internacionales durante el período de la guerra fría. Esto trajo consigo un nuevo esquema de interacción entre países, durante años antagónicos, debido principalmente a la llegada de nuevos parámetros geopolíticos, entre los que cabría destacar: por un lado, una nueva definición del concepto de seguridad estatal, enfocada desde entonces a aspectos más bien económicos; por otro lado, el establecimiento de nuevos escenarios de competencia internacional, que olvidándose del esquema bipolar de bloque capitalista versus bloque socialista, fija sus bases económicas en torno a la competencia entre bloques regionales. Y, por último, se instaaura la economía de mercado como parámetro para la economía política internacional, siendo el modelo estadounidense, europeo y japonés, el camino a seguir.

---

<sup>216</sup> Hettne, B., (ibídem p. 963).

<sup>217</sup> Falk, R., “La Globalización depredadora”, Siglo XXI, Madrid, 2002, 271 p.

<sup>218</sup> Oman, C., “Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries”, París, Ediciones de la OCDE, 1994.



La combinación de ambos factores pretende hacer del nuevo regionalismo un modelo que ayude a minimizar los riesgos que conlleva la globalización económica a través de la promoción de actividades a nivel regional, esto es, la posibilidad de los Estados de adoptar *“estrategias reflexivas para mejorar y sacar el mayor provecho de su posicionamiento en el mercado global. Es decir, un nuevo posicionamiento de los estados en el contexto de la transformación global”*<sup>219</sup>.

En este contexto, el nuevo regionalismo surgido a partir de la década de los noventa ha contribuido a facilitar la inserción internacional de los actores implicados (ya sean Estados u otros entes no gubernamentales), a un mundo cada vez más globalizado y estructurado en torno a ciertas áreas económicas. El aumento de los acuerdos regionales ha provocado que las organizaciones regionales empiecen a desarrollar sus propias redes externas. Enfocándonos en este aspecto, es decir la interacción con agentes externos en vistas a la creación de un sistema global, haremos especial hincapié en explicar la base del interregionalismo, o lo que Hanggi denomina *“las relaciones institucionalizadas entre regiones mundiales”*<sup>220</sup>, que servirá para sentar las bases de un sistema de gobernanza global.

### **7.1. La “triadización” del sistema internacional**

Como señala Hettne, hay tantos tipos de regionalismo como manifestaciones de la dialéctica entre lo político y lo económico. Es decir, a la hora de catalogar las diferentes regiones existentes podemos distinguir tres tipos diferentes: las regiones centrales (*core regions*), las regiones periféricas (*peripheral regions*) y, finalmente, las ubicadas a medio camino entre ambas (*intermediate regions*). La diferencia entre estos tres grupos radica fundamentalmente en dos aspectos: por un lado, en el dinamismo económico en el que se desarrollan y, por otro lado, en la estabilidad política en la que se sumergen.

Para muchos autores, la manifestación más palpable de la globalización es precisamente la triadización o en términos de Hettne, el aumento constante del dominio de la Unión Europea, del TLCAN y del Este Asiático, como integrantes de la región central (*core region*) frente a las otras dos regiones (la periférica y la intermedia). Ahora bien, incluso en el seno de la denominada “región

---

<sup>219</sup> Grugel, J., “New regionalism and modes of governance: comparing US and EU strategies in Latin America”, *European Journal of International Relations*, Universidad de Sheffield, 2004, vol. 10, n° 4, pp. 603 a 626.

<sup>220</sup> Hanggi, H., “Interregionalism and International Relations”, Routledge, 2006, 364 pp., especialmente p. 3.

central”, no existe una ideología común, en la medida que responden a parámetros diferentes relacionados con la forma en la que entienden y aplican su hegemonía<sup>221</sup>.

Al respecto y aunque inicialmente las teorías que explican el regionalismo surgieron y se desarrollaron como consecuencia de la experiencia europea derivada de la II Guerra Mundial, estas primeras tesis se han enfocado en mostrar un regionalismo basado por un lado, en la relación entre economías económicamente integradas y, por otro lado, en la búsqueda de una relación política pacífica.

Como señala Hurrell, esta visión, claramente eurocéntrica y basada en un enfoque dominado por una perspectiva de la integración regional, ha dado paso a una nueva visión que pretende introducir un análisis sistémico del regionalismo y, por lo tanto, considerar otras aproximaciones que inciden en aspectos de interdependencia regional, así como en factores de orden interno<sup>222</sup>.

De esta manera y si adoptamos un enfoque sistémico, podemos entender que la existencia de bloques regionales estaría ligada a la importancia de las estructuras económico políticas de la que se dotan así como a la presión que factores externos ejercen sobre la región. Ambas visiones se traducirían en sendas opciones:

- A) por un lado el enfoque neorrealista, basado en la importancia del de las alianzas de carácter político, desde una visión externa del fenómeno regional, es decir, desde la posición de la región en el sistema internacional (*outside*).
- B) Por otro lado, la visión hegemónica, que visualiza la región bajo la existencia de una nación hegemónica. En este caso, el efecto podría ser directo, es decir, podría suponer la adhesión casi inmediata de los países colindantes a la esfera de influencia de esta potencia hegemónica (tal sería el caso de India sobre el resto de países de la región del Sudeste Asiático). Esta opción se hace especialmente palpable en el caso de países de escasa importancia, es decir, de Estados que conscientes de su vulnerabilidad, ven en el regionalismo una forma de tener presencia internacional. Ahora bien, puede ocurrir que

---

<sup>221</sup> En efecto, Hettne, utilizando la denominación de Hanggi (1999), menciona el aumento de la dominación de la Unión Europea, Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y de los países del este asiático, que para muchos son la imagen viva de la globalización, pues las tres regiones constituyen una gran parte del mundo económico y cuentan no sólo con economías avanzadas, sino con regímenes políticos estables que ejercen un poder global. Al respecto, ver el artículo Hettne, B., “Regionalism, Interregionalism, and World Order: The European Challenge to Pax Americana”, publicado en el marco del Council on Comparative Studies, *Working Paper Series*, nº 3, marzo 2003, 15 p., especialmente p. 4.

<sup>222</sup> Hurrell, A., “Explaining the resurgence of regionalism in world politics”, *Review of International Studies*, volumen 21, nº 4, octubre 1995, pp. 331 a 358, especialmente p. 339.

este poder hegemónico actúe como estimulador en la formación de un proceso regional, tal sería el caso de ejemplos como el Grupo de Río, el MERCOSUR (como alternativa frente a la hegemonía estadounidense), el Grupo Contadora entre otros. De igual manera, el regionalismo puede servir como inhibidor del ejercicio hegemónico del poder por parte de un Estado, en la medida en que colabora en la creación de instituciones regionales que se encargan de frenar dicho poder (este podría ser el caso de Alemania en el contexto europeo).

Lo anterior nos conduce a afirmar que, más allá de un modelo único y tradicional como el europeo, que responde a factores muy precisos, existen otros modelos regionales que han surgido como consecuencia de un proceso y circunstancias determinadas y que, según términos de Murillo, *“lleva(n) implícitos grados de cohesión social, económica, política y organizacional”*<sup>223</sup>. En cualquier caso, estamos ante un fenómeno con una clara dimensión espacial (la región que Hurrell denomina *“nave regional”*), en la que destaca la proximidad geográfica como elemento clave del fenómeno. En el mismo sentido se proclama Alagappa al considerar que el regionalismo es *“la cooperación (...) entre tres o más países geográficamente próximos e interdependientes para procurar ganancias mutuas”*<sup>224</sup>.

El contexto en el que surge el regionalismo es especialmente palpable cuando los objetivos convergen hacia la creación de una cierta estructura social, el desarrollo económico e industrial y la instauración de un modelo ideológico que ofrezca pautas a seguir. En este sentido, más que visualizar el regionalismo como una transferencia de poderes hacia un centro de poder, debemos considerarlo como *“una estrategia (que) puede ayudar a obtener las aspiraciones del desarrollo doméstico de países individuales al incluir una participación más equitativa como región en el sistema global”*<sup>225</sup>.

Este esquema obliga a lo que Aldecoa denomina *“la reorganización de los sistemas de gobierno a nivel regional”*<sup>226</sup>, lo que genera diferentes versiones en los distintos continentes. Para el autor, en lo relativo a la organización capitalista, conceptos como Estado, sociedad y mercado adquieren

---

<sup>223</sup> Murillo Zamora, C., (abide p. 16) citando a Hurrell, A., “Regionalism in Theoretical Perspective”, p. 38.

<sup>224</sup> Alagappa, M., “Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis”, *Review of International Studies*, n° 21, 1995, p. 362.

<sup>225</sup> Bryan, A., “The Integration Movement in Latin America. Theory, Process, Trends and Option”, capítulo del libro de Bryan, A., Dembinsky, L., (eds.), *Regional Comparative Experience and Prospects*, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 1991, p. 31.

<sup>226</sup> Aldecoa, F., (ibídem p. 41)

matices distintos a los ya tradicionales, lo que condiciona la existencia de modelos diversos que podrían catalogarse en torno a tres grandes pilares: el modelo europeo, el americano y, por último, el asiático. Cada uno de estos modelos adquiere relevancia en la medida en que articulan la interrelación existente entre política, sociedad y mercado así como en el rango que otorgan a cada una de estas variables a la hora de definir y estructurar sus respectivos modelos regionales. Bien es cierto que los modelos planteados no son exclusivos ni están lo suficientemente diferenciados entre ellos (a juicio de algunos autores)<sup>227</sup>, aunque sí han servido de referencia para diferentes alternativas que han surgido.

Para Aldecoa, no se trataría simplemente del surgimiento de tres grandes bloques económicos mundiales, según las tesis que sustentan el nacimiento de la Tríada<sup>228</sup>. Más allá del carácter económico que envuelven a los mismos, se buscaría analizar *“su naturaleza, composición y funcionamiento, así como sus relaciones entre sí y sus efectos en la reestructuración del sistema mundial”*<sup>229</sup>.

Según lo anterior, estaríamos ante un nuevo fenómeno en el que cobra especial relevancia el nuevo papel que adquieren los Estados en el esquema internacional y el impacto de estos nuevos compromisos a nivel interno. Esta situación, que no sería exclusiva de la Unión Europea, adquiere connotaciones globales y es paralela a una nueva reestructuración de la economía política mundial.

#### 7.1.1. El modelo europeo

El modelo europeo aparece como un esquema original, fruto de un desarrollo elaborado, que ha sabido aunar la interacción entre lo económico, lo político y la sociedad. Como señala Aldecoa, se ha partido del modelo de sociedad europeo y se han establecido prioridades, adaptando el mercado y el sistema político para lograr mejores condiciones de vida y desarrollo.

---

<sup>227</sup> Según Aldecoa, F. (ibídem p. 42), diversos autores han tratado de dilucidar el debate existente, destacando entre otros: Petiteville, Mittelman, Hurrell y Katzstein, entre otros. Si bien las diferencias no son del todo claras, lo cierto es que los modelos que proponen estos autores (tres) podrían considerarse como referencia para otros existentes en el mundo, entre ellos los de América Latina.

<sup>228</sup> El término “Tríada” tiene su origen en las relaciones trilaterales establecidas por Estados Unidos, la CEE y Japón en la década de los setenta y es un fiel reflejo del surgimiento de un nuevo orden económico mundial en torno a un triángulo global: América del Norte, Europa Occidental y Asia del Este. Autores como Hanggi y Hettne han popularizado el uso del concepto. Rocha Pino, M.J., “La política interregional de Europa en el encuentro Asia-Europa”, *Estudios Fronterizos*, vol. 9, n° 17, enero-junio 2008, pp. 9 a 42, especialmente p. 15. Documento electrónico: <http://www.uabc.mx/iis/ref/REFvol9num17/EFVOL9NUM17-1.pdf>

<sup>229</sup> Aldecoa, F., Cornago, N., “El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 1, 1998, pp. 59 a 113, especialmente pp. 62 y 63.

En este contexto, la reestructuración del sistema político que proclama el modelo europeo se sustenta en el principio de soberanía compartida, que implica abandonar la visión clásica del Estado a favor de la de un actor basado en un compromiso común cuyos efectos no sólo se extienden hacia arriba, sino que implican connotaciones hacia abajo. En esta nueva estructura, cobra especial relevancia el paso de una Comunidad Europea, de corte marcadamente económico y comercial como fue en los orígenes, hacia una Unión Europea, de carácter político, estructurada en distintos niveles de gobierno y con personalidad política.

A tenor de los resultados y de la evolución vivida por cada uno de estos modelos y a pesar de la versiones más pesimistas que rodearon el nacimiento del modelo europeo (hoy todavía de plena actualidad debido a la desaceleración experimentada en los últimos meses en el avance integrador europeo), lo cierto es que es, quizá, el modelo que mejor ha sido capaz de representar los intereses de la sociedad en el contexto actual de redefinición del sistema mundial. Por ello y en comparación con los modelos citados anteriormente, sólo el europeo ha logrado conjugar la integración económica y la política, y así lo especifica Aldecoa cuando declara que *“si aplicamos la teoría de los regímenes internacionales (...) el modelo asiático puede caracterizarse como un régimen declarativo, con elementos de carácter promocional, mientras el modelo norteamericano constituye un régimen de aplicación efectiva con elementos de imposición”*<sup>230</sup>.

Frente a los anteriores, la Unión Europea puede ser calificada de un auténtico régimen de integración, en el que el factor económico y comercial se ha puesto al servicio del elemento político. Es decir, no sólo se ha producido una liberalización comercial, la puesta en marcha de una política económica y comercial común así como la libre circulación de los factores productivos, sino que también, se ha generado una verdadera reestructuración del sistema político y la creación de un modelo basado en intereses comunes y en valores compartidos que ubican a la sociedad como el epicentro.

---

<sup>230</sup> Aldecoa, F., *“La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos”*, Tecnos, Madrid, 2002, 870 p., especialmente p. 44.

Por lo anterior, el debate se centra ahora en relación a la articulación existente entre estos tres modelos y las instituciones que conforman el sistema internacional, así como el impacto de los mismos sobre otros esquemas integradores, en algunos casos embrionarios en otros más avanzados, que están aconteciendo en otras zonas geográficas del globo.

### *7.1.2. El modelo regional asiático*

La experiencia asiática difiere claramente del modelo europeo principalmente en el hecho de que el papel gestor ha sido desarrollado principalmente por la iniciativa privada. Además de esto y, en clara disonancia con el esquema europeo, el modelo asiático ha optado por evitar en la medida de lo posible la existencia de instituciones u organizaciones que gestionen el desarrollo del modelo regional. Al respecto, y como señalan algunos autores, la ausencia de instituciones comunes que ejerzan, llegado el caso, como mediadoras frente a controversias internas, pudiera llegar a ser incluso una barrera para el futuro desarrollo del modelo regional sin embargo este hecho puede generar igualmente una mayor necesidad de entendimiento y cooperación entre los Estados miembros, al fin de responder de manera rápida y eficaz a las presiones internacionales<sup>231</sup>.

Distintas razones pueden ser esgrimidas para explicar lo que algunos autores han denominado “la forma asiática” de entender el regionalismo. Entre ellas, y atendiendo a las sugerencias de Hurrell, a tener en cuenta a la hora de analizar el alcance de un proceso regional, habría que considerar como variables la cooperación interestatal y la cohesión regional. Al respecto, la región asiática se ha caracterizado por salvaguardar una serie de principios básicos como la seguridad interna, así como el respeto a la independencia de los Estados y la garantía de su soberanía. Elementos como el consenso, la voluntad soberana y la no interferencia en los asuntos de otros Estados, han sido clave para garantizar el éxito de los proyectos regionales actuales.

---

<sup>231</sup> Oman, C., “Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries”, París, Ediciones de la OCDE, 1994. Igualmente, Milner, H., “Industries, governments and regional trade blocs”, capítulo de la obra de Mansfield, D., Milner, J., (eds.), *The political economy of regionalism*, Nueva York, 1997, especialmente pp. 77 a 106.

### 7.1.3. El regionalismo americano frente al regionalismo europeo y asiático

A diferencia del modelo asiático (volcado hacia una vigilancia y presencia exhaustiva del gobierno en la gestión y desarrollo de la integración), el modelo americano se caracteriza por situar el mercado en el centro del proceso, evitando en la medida de lo posible cualquier cambio en el sistema político y social.

La visión norteamericana del regionalismo, su futuro y en cierta medida los vínculos que puedan establecerse con otras regiones del mundo (desde un punto de vista multiregional), está íntimamente relacionada con la manera en la que Washington afronta su política exterior, es decir, con el modelo mundial al que ellos aspiran (y que en su día Polanyi resumió en dos claras opciones: Pax Americana *versus* regionalismo). Al respecto y si hacemos una breve análisis de la trayectoria seguida por la administración norteamericana y retomamos el análisis realizado por Hettne, observaremos que en materia de relaciones exteriores y desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha optado por las coaliciones temporales de corte servicial, en donde siempre se ponga de manifiesto el liderato estadounidense (a diferencia de la estrategia europea, marcada por los vínculos a largo plazo, de carácter multidimensional, horizontales e institucionales).

De igual manera, los americanos a diferencia de los europeos (estos últimos guiados por un modelo ideal derivado de la “paz permanente” de Kant, igualmente analizado por Nye cuando menciona el “soft power” o “poder suave” característico de la Unión Europea) han optado por un mundo real identificado con las tesis de Hobbes, según la cual el fuerte adquiere un papel de guardián frente a los abusos que puedan cometerse. A esto habría que añadir, una tercera característica como es la tendencia norteamericana de analizar los conflictos políticos desde el punto de vista de la dicotomía entre lo bueno y lo malo, sin realizar un análisis político del conflicto desde un enfoque pragmático (más característico de la Unión Europea)<sup>232</sup>.

Como señalan algunos autores, uno de los puntos donde mejor se aprecia las diferencias entre los distintos modelos capitalistas existentes es precisamente el relacionado con las organizaciones

---

<sup>232</sup> Al respecto, ver el artículo de Hettne, B., “Karl Polanyi and the Search for World Order”, Padrigu, Universidad de Goteborg, 16 p., especialmente pp. 11 y 12. Artículo publicado en Internet <http://artsandscience.concordia.ca/polanyi/pdfs/Hettne-2004.pdf>

internacionales de carácter regional esto es, lo que pudiera considerarse los efectos del regionalismo<sup>233</sup>.

## 7.2. Regionalismo e Interregionalismo en un contexto globalizado

Para entender los conceptos de regionalismo e interregionalismo habría que considerar, como señalan Bretherton y Vogler, hasta qué punto un grupo regional se adhiere o hace suyos los rasgos propios de los actores internacionales (*actorness*), a la hora de empezar a ejercer tareas tradicionalmente destinadas a los Estados que los componen. Lo anterior hace referencia al conjunto de factores que hay que tener en cuenta para que un grupo regional se comporte como un actor internacional y, que según estos autores serían: “a) *compromiso compartido con una serie de valores y principios fundamentales*; b) *capacidad de identificar prioridades de política y de formular políticas coherentes*; c) *capacidad efectiva de negociar con otros actores en el sistema internacional*; d) *disponibilidad de instrumentos de política y capacidad de utilizarlos* y e) *existencia de mecanismos domésticos de legitimación de los procesos decisorios y las prioridades políticas en relación a la política exterior*”<sup>234</sup>.

### 7.2.1. Características y formas del interregionalismo

El interregionalismo no es un fenómeno reciente pues su origen se remonta a la década de los setenta. En aquel momento y a pesar del contexto de la guerra fría, la Unión Europea a través de la Comisión y del Parlamento Europeo, puso en práctica sus propios principios integradores a través de la promoción de relaciones con otras regiones (las denominadas relaciones “grupo a grupo”, típicas del viejo regionalismo)<sup>235</sup>. Se trataba con ello de favorecer un perfil internacional para la CE, con el consiguiente aumento de la influencia en otras zonas geográficas. Lo anterior lograba lo que autores como Hanggi han denominado “*relaciones institucionalizadas entre regiones mundiales*”<sup>236</sup>.

---

<sup>233</sup> Aldecoa F., “La integración europea. Análisis histórico institucional con textos y documentos”, ed. Tecnos, Madrid, 2002, p. 41.

<sup>234</sup> Bretherton, C., Vogler J., “The European Union as a Global Actor”, Routledge, Londres, 1999, p. 38.

<sup>235</sup> Sanahuja, J.A., (ibídem p. 5 y ss.)

<sup>236</sup> Hanggi, H., (ibídem p. 3).



Ahora bien, con el tiempo la situación fue evolucionando y a partir de la década de los noventa, coincidiendo con el “nuevo regionalismo”, las relaciones interregionales han adquirido nuevas formas. Estamos ante lo que Hanggi ha identificado como una respuesta frente a los retos de un mundo cada vez más globalizado y a la vez regionalizado, que supera los límites del llamado Estado-nación.

A lo largo de su evolución, las relaciones interregionales han adoptado diferentes formas, que a su vez han sido objeto de análisis por varios autores. Destacamos al respecto la clasificación aportada por Rüländ, que distingue básicamente entre dos tipos de interregionalismo. Posteriormente, autores como Hanggi y Hettne han ido más allá, incorporando cada uno un nivel más.

Según Rüländ en el interregionalismo se distinguen dos tipologías claramente diferenciadas: por un lado, el ‘interregionalismo bilateral’, con un débil grado de institucionalización, que podría definirse como *“relaciones de grupo con un mayor o menor número de encuentros, sobre temas relacionados con la cooperación en materias específicas como comercio, medioambiente, crimen, trafico de drogas, etc.”*, este tipo de vínculos fue muy frecuente en la década de los 70, están por tanto asociadas al viejo regionalismo, y tuvieron como claro exponente las relaciones de la Unión Europea con otras organizaciones regionales como Asean, APEC, etc.

Frente a esta modalidad, destaca el denominado “transregionalismo”, que como señala Ruland, implica la pertenencia a un mismo círculo en un esquema de vinculación difuso que no siempre debe responder a la pertenencia a una organización regional. Nos estamos refiriendo a aquellos estados que se incorporan a organizaciones regionales que, a su vez, están representadas en foros más amplios, sin que ello implique que los primeros pasen a formar parte de manera automática de dichos foros.

Como ya mencionábamos, esta clasificación entre transregionalismo e interregionalismo se vio completada posteriormente por lo que Hettne calificó como el multiregionalismo. Hettne difiere en parte de la clasificación de Ruland y visualiza el transregionalismo como una forma de encarar las relaciones entre regiones, basada en un nivel bajo de institucionalización, a diferencia del

interregionalismo, que se caracterizaría por una vinculación institucional mayor, generando una relación de carácter más formal con consecuencias a largo plazo en el esquema mundial.

Por su parte, el multiregionalismo haría referencia a una forma de regionalizar el orden mundial, que puede ser o no real, pues se identifica con el final de un proceso. Este multiregionalismo (o regionalismo multilateral) de Hettne, haría entonces referencia a un *“esquema global sometido a una regionalización global que implicaría la existencia de relaciones sistemáticas entre todas las organizaciones regionales, que adoptaría la forma de una gobernanza global y haría más efectivo el multilateralismo de lo que actualmente es”*<sup>237</sup>

En términos generales y a juicio de este autor, las tres modalidades serían vistas como diferentes niveles de la “interregionalidad”, es decir, una especie de camino conducente a la regionalización del mundo<sup>238</sup>. En este sentido, Hanggi, en la misma línea que Hettne, distingue tres tipos de relaciones interregionales:

- a) Relaciones grupo a grupo, que toman como referencia el viejo regionalismo y establecen un diálogo político, regular e institucionalizado entre grupos regionales. Inicialmente y en el caso europeo, tuvieron especial incidencia en el período de la Cooperación Política Europea (CPE) en temas relacionados con la política exterior. Como señala Sanahuja, dentro de este bloque cabría mencionar el Diálogo de San José UE-Centroamérica así como el diálogo institucionalizado entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur y el Grupo de Río<sup>239</sup>. Con la llegada del nuevo regionalismo, el diálogo “grupo a grupo” amplió la agenda y se extendió a otras regiones (entre ellas Latinoamérica y el Este Asiático) por un efecto dominó que algunos autores han definido como *“hub and spoke”*<sup>240</sup>, que en el contexto del comercio internacional o de la política exterior alude a una “estrategia radial”, de acuerdos con un amplio número de países o grupos de países y en el presente momento

---

<sup>237</sup> Langenhove, L.V., Costea, A.C., Gavin, B., “From Multilateralism to Multiregionalism. What role for regional integration in global governance?”, *UNU-CRIS Occasional Papers*, 2004. Documento electrónico: <http://www.cris.unu.edu/admin/documents/EurParliament%20OP.pdf>

<sup>238</sup> Hettne, B., (ibídem p. 8).

<sup>239</sup> Sanahuja, J.A., “Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Nueva Sociedad*, n° 189, pp. 80 a 96, especialmente p. 81.

<sup>240</sup> Término utilizado por Hanggi (ibídem p. 4) que como explica el autor, fue acuñado en el contexto de la alianza bilateral entre Estados Unidos y Asia Pacífico.

de la integración latinoamericana, se presenta como una estrategia alternativa al regionalismo.

- b) En segundo lugar, Hanggi se refiere a los acuerdos birregionales y transregionales, recientes en el esquema de las relaciones internacionales ya que surgen en el contexto de la denominada Tríada y se ha extendido a otras regiones del mundo. En este tipo de iniciativas, los estados se incorporan a título individual, llegando incluso a adaptar algunas líneas de su gobierno en sintonía con el resto del grupo. Como señala Sanahuja, este tipo de vinculación, principalmente económica, se materializa a través de reuniones de alto nivel (como la diplomacia de cumbres de jefes de Estado) así como en programas de cooperación. Suelen tener un matiz económico aunque se incluyen temas relacionados con la política, la seguridad o el medio ambiente. El ejemplo más claro lo tenemos en las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe (por sus siglas UE-ALC), que se llevan a cabo cada dos años o también, el llamado Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC)<sup>241</sup>.
- c) En tercer y último lugar, Hanggi hace referencia a las relaciones entre grupos regionales y potencias individuales. En este caso estaríamos ante una forma híbrida que puede ser cercana a las relaciones interregionales cuando una determinada potencia tiene cierto poder o es dominante en un contexto regional (sería el caso de Estados Unidos dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte). En la medida en que estas potencias llegan a acuerdos con grupos regionales, estaríamos hablando una agenda trilateral, que involucra tanto a la potencia, como al grupo regional en la que esta se ubica como, finalmente, al bloque regional con el que se está negociando. Estaríamos entonces hablando de un factor birregional o de acuerdos transregionales, según el caso. Además el ejemplo mencionado, otros casos similares serían el Diálogo UE-China (dentro del proceso de la ASEM) o la Asociación UE-México y UE-Chile<sup>242</sup>.

Ahora bien, tal y como señala Sanahuja, más allá de las tipologías arriba indicadas, el interregionalismo se materializa y consigue sus objetivos en la medida en que se involucren los

---

<sup>241</sup> Sanahuja, J.A., (ibidem p. 82).

<sup>242</sup> Sanahuja, J.A., (ibídem p. 82).

diferentes actores y siempre en función del grado de avance que tengan los diferentes procesos regionales que participan<sup>243</sup>.

### 7.2.2. Efectos del interregionalismo

Los efectos del interregionalismo en el esquema global pueden ser contradictorios, debido a que por un lado son la base de una mayor cooperación e interdependencia, pero al mismo tiempo y, precisamente por estos motivos, pueden ocasionar ciertos conflictos con efectos ya no sólo a nivel de los Estados o del bloque regional, sino también a escala global. De ahí que se haga necesaria la puesta en marcha de una serie de medidas que ayuden a una mayor cooperación entre los bloques y, además, a un mayor vínculo entre los foros transregionales y el nuevo esquema internacional.

Esto implica la necesidad de buscar vías alternativas para una mayor y mejor vinculación interregional y es aquí donde cobra especial relevancia el estudio en profundidad de las alternativas que ofrece el interregionalismo. Al respecto, Ruland desde un análisis sistémico y dejando a un lado las tesis tradicionales de las relaciones internacionales (neo-realismo, institucionalismo liberal y constructivismo), definió cinco efectos que pudieran extraerse del interregionalismo, que serían las siguientes:

En primer lugar, el equilibrio de poder (*Balancing and bandwagoning*) que lograrían estas instancias interregionales. Es decir, más allá de la visión tradicional acorde con las tesis realistas de muchos acuerdos, la visión de Ruland se basaría en entender los bloques regionales como facilitadores de un equilibrio, en el que los actores, generalmente una tríada, tratarían siempre de mantenerse en un mismo nivel mediante el juego de la interacción (coaliciones) entre ellos. Simplificándolo a través de un ejemplo, según esta visión, el vínculo UE-MERCOSUR sería una respuesta europea al intento de supremacía de Estados Unidos sobre el continente sudamericano.

---

<sup>243</sup> Sanahuja, J.A., (ibidem, pag. 82).

Sin embargo y contrariamente a lo arriba indicado, los partidarios del neo-liberalismo y del neo-institucionalismo alegan la función de racionalización del interregionalismo frente a los foros multilaterales, que con frecuencia se enfrentan con una serie de materias sumamente complejas, la mayoría de las veces de naturaleza técnica, así como con un creciente número de actores con intereses fuertemente heterogéneos, como lo ilustran las Rondas del GATT.

En segundo lugar, la institucionalización (*institutionalization*), a diferencia de esquemas regionales tradicionales, el interregionalismo se ha decantado por un sistema institucional de bajo perfil, lo que Ruland denomina “*soft institutionalization*”. Sirva de ejemplo el caso de la Unión Europea que, tradicionalmente volcada sobre la cooperación, se ha decantado por un esquema de institucionalización débil en sus vínculos externos, hasta el punto de que el desarrollo de instituciones fuertes es visto como un costo de inversión hasta cierto punto injustificado<sup>244</sup>.

Esta circunstancia se ha visto acrecentada además, por lo que Bowles ha denominado “regionalismo múltiple”. Es decir, el uso de los foros interregionales y transregionales con el fin de búsqueda de equilibrio de poderes ha provocado una especie de “efecto dominó” en el sentido de que cada vez son más los países que se incorporan no ya a uno, sino a varios bloques regionales, creando estas membresías múltiples que, para ser más efectivas, requieren entonces de un grado de institucionalización mínimo<sup>245</sup>.

El tercer factor que está íntimamente relacionado con este fenómeno es la racionalización (*rationalizing*). Según Ruland, la cooperación interregional y transregional ayudará a “*racionalizar las relaciones internacionales*”<sup>246</sup>. Es decir, la posibilidad para un bloque regional de negociar con un grupo de países con los que anteriormente tenía que llegar a acuerdos de manera bilateral, lo que reduce considerablemente los costos de transacción.

De igual manera y como señala Ruland, el racionalismo se manifiesta en el sentido de que como consecuencia de la mayor complejidad de los temas tratados en los foros internacionales, la mayor

---

<sup>244</sup> Ruland, J. (ibidem p. 4)

<sup>245</sup> Bowles, P., “ASEAN, AFTA and the “New Regionalism”, *Pacific Affairs*, vol. 70, n° 2, verano 1997, pp. 219 a 233.

<sup>246</sup> Ruland, J., (ibidem p. 7)

parte de los aspectos técnicos pueden ser resueltos en un primer nivel de negociación (por ejemplo en el marco de foros regionales), dejando para un segundo nivel (interregional o transregional) la resolución de aspectos que, en una etapa última será tratados a nivel global, lo que previene la saturación de los organismos internacionales.

El cuarto factor identificado por Ruland es lo que él denomina Determinación y control de la agenda (*agenda setting and controlling*), esto es, el uso del interregionalismo y transregionalismo para obtener ciertos objetivos predeterminados, como así ha sido en el caso de la Unión Europea en sus relaciones con los bloques latinoamericanos y asiáticos.

El quinto factor, que Ruland califica de “creación de una identidad colectiva” (*collective identity-building*), que otorga relevancia a la posición adoptada tradicionalmente por los constructivistas, para quienes la cooperación es el resultado de las experiencias previas. Según los seguidores del constructivismo, el interregionalismo está dando lugar al fomento de identidades colectivas, especialmente en aquellos bloques de nueva creación, ayudando a la sustitución de divergencias por una identidad conjunta.

De igual manera, este efecto se deja sentir de forma concreta en aquellos bloques regionales de carácter asimétrico, produciendo lo que Ruland califica “*efectos de identidad colectiva inesperados*”<sup>247</sup>, especialmente en el caso de aquellos países más débiles dentro del bloque regional que pueden llegar a percibir ciertos rasgos de superioridad. En estos casos, el resultado final puede ser contrario al esperado y en vez de favorecer la cooperación, la minimiza.

---

<sup>247</sup> Ruland, J., (ibidem, p. 8).

## Capítulo 2

### **Influencias en la selección de un modelo regional en América Latina: Entre la ideología panamericanista y el modelo europeo**

A los ojos del mundo, América Latina se presenta como una región formada por países que comparten las mismas raíces culturales e históricas. La gran mayoría de los autores coinciden en este punto, sin embargo recalcan que esta homogeneidad relativa no ha favorecido la creación de espacios comunes (al menos de forma natural) sino, al contrario, ha sido alterada por los proyectos y ambiciones políticas de los gobiernos implicados<sup>248</sup>.

Tratando de buscar soluciones empíricas, varios factores pudieran ser la causa de esta situación: por un lado los condicionantes históricos, en la medida en que la independencia de la metrópoli sacó a relucir una voluntad común de emancipación que, pudiendo haber servido para la consolidación de la unidad latinoamericana, propició el surgimiento de proyectos nacionales que a la larga obstaculizaron la creación de un proyecto común. Por otro lado, factores de índole político y económico que afloraron con el tiempo y que han acompañado los diferentes intentos de regionalización de la zona. Tratando de reunir todos estos condicionantes dentro del mismo proceso, veremos cómo ya desde sus inicios y, de manera específica en el siglo XX, el

---

<sup>248</sup> Grien, R., “La integración económica como alternativa inédita para América Latina”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 636 p., especialmente p. 186 y ss.

regionalismo en América Latina ha transcurrido por varias etapas claramente identificadas y que se exponen a lo largo del presente capítulo.

## 1. Antecedentes históricos

La independencia de América Latina en el transcurso del siglo XIX provocó, desde el punto de vista político, la pérdida de la estructura administrativa establecida durante la regencia española y la consiguiente fragmentación del continente en diferentes Estados. La mayor parte de las nuevas naciones nacieron con serios problemas de supervivencia, muchos de ellos fruto de las carencias económicas y demográficas del pasado. En este sentido y como señala Grien, a pesar de la aparente homogeneidad del espacio colonial americano, sobre todo en el aspecto institucional, lo cierto es que existía *“una total desconexión, desintegración o disociación real”* que a su vez provocaba una situación asimétrica que implicaba la total subordinación a la Metrópoli y al mismo tiempo el desconocimiento de las necesidades latinoamericanas<sup>249</sup>. Esto explicaría que con la independencia, esta situación se convirtiera en el caldo de cultivo ideal para el surgimiento de movimientos ideológicos partidarios de la unificación de la región y así, a lo largo del siglo XIX, se sucedieron diversos intentos unificadores entre los que cabe destacar la Federación Centroamericana, el Proyecto Bolívar y el Proyecto Panamericano.

El embrión de la llamada Federación Centroamericana lo encontramos en las denominadas Provincias Unidas del Centro de América, que existieron entre 1823 y 1824 y se formaron a partir del territorio que hasta 1820 había constituido el Reino de Guatemala (que se escindió en las provincias de Guatemala por un lado y de Nicaragua y Costa Rica por otro). Con la promulgación de la constitución federal en noviembre de 1824, el nombre se sustituyó por el de República Federal de Centroamérica, que aspiraba a convertirse en una nación moderna y democrática.

Los países que integraban esta Federación eran: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Posteriormente, en 1838, se unió un sexto integrado por Los Altos, los territorios del occidente de Guatemala, una parte de Chiapas y Belice.

El proyecto de Federación se extendió de 1824 a 1838, fecha en la que dio inicio una guerra civil

---

<sup>249</sup> Grien, R., (ibídem p. 118).



que acabaría por desintegrarla, al separarse Nicaragua y posteriormente Honduras y Costa Rica (el gobierno de Los Altos fue absorbido por Guatemala). A pesar de que dejó de existir en 1839, posteriormente hubo varios intentos de restablecerla, a través de las denominadas Conferencias Unionistas Centroamericanas.

Junto a la anterior, otra de las primeras experiencias integradoras que tomó como base la identidad común existente fue la Confederación de las Naciones Hispano Americanas, al amparo de la cual se realizó en 1824 el Congreso Anfitionico en Panamá, bajo la tutela del libertador Bolívar. Durante el mismo se puso en evidencia un primer espíritu integrador que acabó forjando el denominado "Tratado de Alianza, Liga y Confederación Perpetua" (documento que no sería ratificado) y cuyo artículo 2 establecía: *«el mantenimiento en común, defensiva y ofensivamente, de la soberanía y de la independencia de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera (...) El aseguramiento, a partir de ahora y por siempre, de los beneficios de una paz inalterable y (...) la promoción de la mejor armonía e inteligencia entre sus pueblos, ciudadanos y sujetos, respectivamente, junto con otras potencias que deben de mantener o entrar en relaciones amistosas»*.

Con posterioridad a este evento, se llevaron a cabo una serie de congresos (como el Primer Congreso de Lima celebrado en dicha capital entre 1847 y 1848<sup>250</sup>) cuyo objetivo era asegurar la independencia y sus instituciones (en momentos en que países como Ecuador habían sido objeto de una invasión española), poniendo de manifiesto la necesidad de los estados latinoamericanos de buscar alianzas para hacer frente a cualquier actitud hostil procedente del exterior.

A este primer ensayo sucedieron otras iniciativas como el denominado Tratado Continental, suscrito en Chile en 1856 por Perú, Chile y Ecuador (posteriormente se unió Nicaragua) y cuyo objetivo era el de fortalecer la solidaridad americana, buscando en caso de ser necesaria, la asistencia recíproca en caso de acontecer alguna situación hostil. Por último y en la misma línea, merece la pena hacer referencia al Segundo Congreso de Lima de 1864 y 1865, cuyo espíritu estuvo orientado a crear una unión para afianzar las instituciones, la solidaridad de enfoques, de intereses y de fuerza. De este Congreso surgieron dos instrumentos interesantes: el Tratado de Unión y Alianza Defensiva entre los Estados de América y el Tratado de Conservación de la Paz entre los Estados.

Posteriormente, a finales del siglo XIX (1880-1898) y a instancias de Estados Unidos, se celebró la

---

<sup>250</sup> A este Primer Congreso acudieron Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada (Colombia).

Primera Conferencia Interamericana, cuya agenda fue esencialmente comercial (con temas como el incremento del tráfico comercial, las comunicaciones entre puertos de los países participantes), pero en la que también se incluyeron aspectos institucionales como el establecimiento de un esquema de reuniones cada cinco años con un marco organizacional preciso.

De la misma surgió la Oficina Comercial de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, aprobada en abril de 1890 y sostenida con las aportaciones de los países contratantes. En las sucesivas conferencias que se desarrollaron la oficina fue objeto de transformaciones. Así, en la reunión de 1902 celebrada en México, su nombre fue sustituido por el de Oficina Internacional de las Repúblicas Latinoamericanas, manteniendo su vocación claramente comercial y fijando un arbitraje para asuntos comerciales. En 1936 en Río de Janeiro, se le asignaron funciones de comisión permanente de las conferencias, en 1910 en Buenos Aires pasa a ser denominada Unión Panamericana Permanente, con sede en Washington. En 1923, en la Quinta Conferencia celebrada en Chile, se firma el denominado Tratado de Gondra, orientado a la resolución pacífica de controversias, ratificándose igualmente el funcionamiento de la Unión Panamericana. Con posterioridad, en la Octava Conferencia celebrada en Lima en 1938, se aprobó el surgimiento de un nuevo órgano denominado Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, cuya primera reunión tuvo lugar en Panamá en 1938. Finalmente, en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948 se adopta la Carta de la Organización de Estados Americanos, con el objetivo de dotar de estructura jurídica permanente a la Organización Regional Americana<sup>251</sup>.

A pesar de los intentos unificadores, uno de los principales escollos de las recién inauguradas repúblicas latinoamericanas fue de índole político. La falta de experiencia trajo consigo conflictos internos cuyas consecuencias provocaron la aparición de líderes locales y la emergencia del caudillismo, que acabaría dominando la situación política y económica y terminaría provocando un retraso endémico en estos países. Los intereses creados, las ambiciones territoriales, así como los problemas económicos y políticos que ya existían, provocaron la fragmentación del continente y la ruptura con el sueño de la “Patria Grande” de Simón Bolívar. Prueba de ello, en el transcurso de estos años la política exterior de los países de la zona estuvo más enfocada a establecer vínculos duraderos con terceros estados que entre ellos mismos, debido principalmente al desarrollo de distintos proyectos nacionales, a la búsqueda de apoyo externo de las facciones liberales y

---

<sup>251</sup> Esta Carta entró en vigor en diciembre de 1951 y la misma se puede obtener en la página electrónica de la Organización de Estados Americanos: <http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>

conservadoras y a la dependencia económica del exterior<sup>252</sup>.

Si el ambiente político no era favorable, lo mismo podemos decir del clima económico. Como señala Bethell, en el medio siglo posterior a la independencia, esto es, en el período comprendido entre 1820 y 1870, el crecimiento económico fue mínimo y apenas se realizaron una serie de pequeños cambios a nivel organizacional y material. La región era un mosaico de prácticas capitalistas y no capitalistas, muchas de ellas heredadas de la época de la colonia (como las redes de trabajo recíproco, la esclavitud, la aparcería, el pago de deudas a través del trabajo, la propiedad comunal de la tierra o el poder de las autoridades eclesiásticas en el control de la tierra). Durante estas décadas, los pocos cambios que se introdujeron fueron orientados a la puesta en marcha de un sistema capitalista que empezaría a dar sus primeros frutos en el período comprendido entre 1870 y 1914, como veremos a continuación<sup>253</sup>.

Así por ejemplo, entre las primeras transformaciones introducidas a nivel de la estructura económica y comercial destaca la medida de terminar con el monopolio en el comercio exterior, que durante el período de la colonia obligó a los países a mantener el vínculo con la metrópoli sin tener en cuenta las condiciones del mercado<sup>254</sup>. Este hecho llamó la atención de otras potencias económicas interesadas en establecer lazos estrechos con los nuevos países, en concreto Gran Bretaña, que rápidamente reconoció la independencia de las nuevas repúblicas<sup>255</sup>. Además, la independencia favoreció el aumento de los capitales latinoamericanos en los mercados internacionales. Esto que en principio podía ser considerado un elemento positivo, se convirtió en una losa para los gobiernos de las nuevas repúblicas, que debido a la mala gestión y a las inversiones improductivas, acabaron en su gran mayoría en quiebra a finales de la década de 1820. En términos generales y desde el

---

<sup>252</sup> Esta particularidad no es exclusiva de los países de la región, pues se puede observar en otras zonas del mundo. Sin embargo, merece la pena destacar el hecho de que a pesar de que los países de la zona comparten una misma tradición cultural e histórica, pero no han podido avanzar en los esquemas de integración.

<sup>253</sup> Bethell, L., "Historia de América Latina. América Latina: Economía y Sociedad. C. 1870-1930", vol. 7, Crítica, Barcelona, 2000, 363 p., especialmente p. 7 y ss.

<sup>254</sup> Tanto España como Portugal impusieron en sus colonias un sistema comercial monopolístico. Así por ejemplo, Latinoamérica se especializó en la producción y exportación de materias primas, que mayormente y de forma exclusiva se enviaban a la metrópoli. A la inversa, el abastecimiento en América Latina se hacía mayormente a través de la llegada de mercancías desde España y Portugal, lo que en algunos casos y sobre ciertos productos, acababa provocando un grave encarecimiento de los mismos. Lo anterior, favoreció el crecimiento de rutas de contrabando con productos demandados procedentes de otros países europeos (como Gran Bretaña, Francia y Holanda). Bulmer-Thomas, V., "The Economic History of Latin America since Independence", 2º ed., Cambridge University Press, Londres, 2003, 481 p., especialmente p. 23 y ss.

<sup>255</sup> Como señala Bulmer-Thomas, Gran Bretaña reconoció rápidamente la independencia de los antiguos territorios españoles. En el caso de Brasil y debido al vínculo existente con Portugal, este reconocimiento no se dio hasta 1825. Igualmente, otros países europeos reconocieron la independencia de las antiguas colonias llevados principalmente por los intereses económicos en la zona y en específico por las posibilidades de exportación que se abrían. Bulmer-Thomas, V., (ibídem p. 28).

punto de vista comercial, las economías de las naciones independizadas tenían una serie de rasgos comunes, muchos derivados de su época colonial, que acabaron afectando su desarrollo en las décadas posteriores a la independencia.

De igual manera, la independencia favoreció el aumento de los capitales latinoamericanos en los mercados internacionales. Esto que en principio podía ser considerado un elemento positivo, acabó convirtiéndose en una losa para los gobiernos de las nuevas repúblicas, que debido a la mala gestión y a las inversiones improductivas, acabaron en su gran mayoría en quiebra a finales de la década de 1820. Además y desde el punto de vista comercial, las economías de las naciones independizadas tenían una serie de rasgos comunes, muchos de los cuales derivaban de su época colonial, lo que acabaría afectando su desarrollo en las décadas posteriores a la independencia.

Posteriormente, en el período comprendido entre 1870 y 1914, el motor principal del crecimiento latinoamericano fueron las exportaciones de materia prima, en su mayoría destinadas a las economías del centro económico, cuyo auge exigía la demanda de más insumos, estableciéndose así una relación circular. La importancia creciente de las exportaciones (tal y como vemos en la siguiente tabla) sirvió para que muchos vieran en Latinoamérica la función de « *exportadora de alimentos y bienes primarios, e importadora de productos acabados y de factores, en detrimento de otras posibilidades o alternativas*», lo que explicaría, la «*instalación perdurable del Subcontinente en la condición de periferia, a medida que se fortalecía la aludida división internacional del trabajo, elaborada desde el centro*»<sup>256</sup>.

	1880	1890	1902	1913
<b>Población</b>	1.493	3778	4872	7842
<b>Exportaciones</b>	58.381	100.819	179.487	519.156
<b>Importaciones</b>	45.536	142.241	103.039	496.227

Fuente: Cortés Conde R., "Hispanoamérica: la apertura al comercio mundial, 1850-1930"<sup>257</sup>

Las tasas de crecimiento que experimentaron en estas décadas los países latinoamericanos, fruto del aumento de las exportaciones y la llegada de capitales extranjeros (atraídos por las condiciones políticas más estables), favorecieron la integración de la región en la economía mundial. Sin embargo, esta circunstancia no fue aprovechada por las élites gubernamentales para introducir

<sup>256</sup> Grien, R., (ibídem p. 148).

<sup>257</sup> Cortés Conde, R., "Hispanoamérica: la apertura al comercio mundial: 1850-1930", Paidós, Buenos Aires, 1974, pp. 189 y 190.

mejoras tecnológicas en los sistemas productivos, optando la mayor parte de los países por importar tecnología de las economías más avanzadas. Al respecto y como señala Grien, llama la atención *«lo poco o nada que hicieron los propios países, una vez independientes y soberanos, por modificar esa tendencia repetitiva, salvo México y Argentina (...) que iniciaron tempranamente un tímido intento de industrialización»*<sup>258</sup>.

Como muestran las cifras, el volumen de exportación de los países latinoamericanos aumentó de manera considerable en las últimas décadas del siglo XIX y principios del siglo XX. Esta tendencia se frenó con la llegada de la Primera Guerra Mundial, que tuvo consecuencias directas en las economías latinoamericanas en la medida en que provocó una severa crisis financiera. La situación era claramente ambivalente pues mientras las exportaciones seguían creciendo y las balanzas comerciales ofrecían un superávit, el precio de los productos importados se encareció de manera considerable, fruto de la inflación internacional, lo que acabó arrastrando a los productos locales.

El resultado fue, como señala Bethell, un *“fuerte efecto protector en un período de demanda en “expansión”*<sup>259</sup>. Según este autor, América latina no supo aprovechar las ventajas del conflicto bélico y las primeras tensiones en el modelo exportador (que tantos éxitos había generado en las décadas anteriores) empezaron a aparecer en la década de 1920, fruto de las mismas fuerzas que acabarían provocando la Gran Depresión, así como a las restricciones de los recursos y los problemas de distribución existentes<sup>260</sup>.

A los problemas derivados de la Primera Guerra Mundial se sumaron los ocasionados por la Gran Depresión. Las economías latinoamericanas estaban muy expuestas a los factores externos que podían afectar al sector de materias primas, como así quedó de manifiesto con la drástica caída de los precios de estos productos. Como señala Bulmer-Thomas, entre 1928 y 1932 se produjo un efecto combinado de bajada tanto en el valor unitario de las exportaciones (el 50% en algunos casos) como del volumen en la demanda de las mismas. A lo anterior había que sumar el aumento de la carga real de la deuda en la mayor parte de los países de la zona, que destinaban una parte importante de lo obtenido por sus exportaciones a los pagos de la misma.

El resultado tuvo un fuerte impacto en las importaciones y, sobre todo, en los ingresos fiscales que

---

<sup>258</sup> Grien, R., (abide p. 149).

<sup>259</sup> Bethell, L., (ibídem p. 66).

<sup>260</sup> Bethell, L., (abide p. 72).

los gobiernos obtenían de gravar las mismas. Para algunos autores, esta incapacidad para importar pasó a ser *“la manifestación más clara de la vulnerabilidad del modelo de crecimiento que hasta entonces habían adoptado los países América Latina”*<sup>261</sup>.

Aunque ningún país escapó a la Gran Depresión, lo cierto es que el impacto fue diferente según el caso, siendo los más afectados Chile y Cuba. Ante este panorama, la mayor parte de los países optó por introducir medidas estabilizadoras que permitieran asegurar el equilibrio interno (afectado por la reducción de los ingresos gubernamentales y el consiguiente déficit presupuestario) y el equilibrio externo (impactado por el descenso de las exportaciones).

País / Período	Exportaciones (%)	Importaciones (%)
<b>Argentina</b>		
1930-1934	- 8	- 32
1935-1939	-11	- 23
<b>Brasil</b>		
1930-1934	+10	- 48
1935-1939	+ 52	- 27
<b>Chile</b>		
1930-1934	- 33	- 60
1935-1939	- 2	- 50
<b>México</b>		
1930-1934	- 25	- 45
1935-1939	- 11	- 26

Fuente: CEPAL, Estudio Económico para América Latina, 1949

La reducción de las tasas de exportación obligó a algunos países a prestar más atención a la demanda interna para intentar producir algunos de los bienes que tradicionalmente eran importados. Según Celso Furtado, se produjo un *«retorno de factores productivos al sector precapitalista (agricultura de subsistencia y artesanía), en un proceso de atrofia de la economía monetaria»*<sup>262</sup>. En este contexto, numerosos gobiernos de la zona vieron en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) una salida a sus problemas.

Con las medidas adoptadas y salvo algunas excepciones (Honduras y Nicaragua), la mayor parte de

<sup>261</sup> Grien, R., (abide p. 161).

<sup>262</sup> Furtado, C., “La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos”, Siglo XXI, México 1979, p. 135.

los países latinoamericanos vieron recuperar sus economías tras la depresión (1932-1932) en términos del PIB real. Como indica Bulmer-Thomas, tres factores fueron determinantes para esta recuperación: la sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones y el crecimiento de la demanda interna final<sup>263</sup>. Sin embargo y como se encarga de matizar este autor, casi ningún país confió su recuperación de manera exclusiva al modelo de sustitución de importaciones, pues algunos se limitaron a esperar la llegada de mejores condiciones en los mercados de exportación. Es más, para este autor y si analizamos los datos generales en un período de tiempo más largo, comprendido entre 1929 y 1950, si bien la sustitución de importaciones fue un elemento fundamental en la recuperación de las principales economías latinoamericanas, también lo fue el crecimiento de la demanda interna.

Por su parte, el sector exportador empezó a recuperarse a partir de 1932, lo que a su vez contribuyó a la recuperación de la capacidad importadora así como a la mejora del PIB real<sup>264</sup>. Sin embargo, esta circunstancia no provocó la vuelta al sistema de comercio mundial anterior a 1929 sino al contrario, sirvió de marco para que el proteccionismo se instalara en la economía. Para autores como Bulmer-Thomas, la década de los treinta supuso la transición del desarrollo basado en las exportaciones al desarrollo dirigido hacia adentro (proceso que al final de la década no había sido concluido por muchos países)<sup>265</sup>.

## **2. El nuevo orden económico internacional y el modelo “hacia adentro” de América Latina: el papel de la CEPAL**

Como señala Bulmer-Thomas, la Segunda Guerra Mundial fue uno de los mayores eventos externos que afectaron a América Latina en la primera mitad del siglo XX (junto a la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión), en la medida en que rompió el mercado y trajo consecuencias que se extenderían en las décadas siguientes.

Como ya adelantábamos en párrafos anteriores, los primeros cambios se empezaron a observar en la década de los treinta, coincidiendo con una oleada nacionalista que se tradujo en la expropiación de intereses petroleros en Bolivia (1937) y México (1938), así como en la creación de nuevos

---

<sup>263</sup> Bulmer-Thomas, V., (abide p. 249), citando a Chenery, H., “Patterns of Industrial Growth”, *American Economic Review*, n° 50, vol. 3, 1960, pp. 624 a 654.

<sup>264</sup> Si excluimos a Argentina (el país líder en exportaciones en América Latina en aquella época con un 30% del total) el volumen de las exportaciones creció un 36% entre 1932 y 1939. Bulmer-Thomas, V., (ibídem p. 256).

<sup>265</sup> Bulmer-Thomas, V., (ibídem p. 277).

organismos para promover la inversión en manufactura. Desde esta perspectiva, la Segunda Guerra Mundial no hizo más que acelerar el proceso, al llegar en un momento crítico para el tradicional modelo de exportación latinoamericano, pues desde los años treinta el comercio era gestionado de manera bilateral y quedaba supeditado a la existencia de altas tarifas y barreras no arancelarias. A lo anterior hay que unir la preferencia de los países de la región por el modelo sustitutivo de importaciones como esquema de crecimiento.

A pesar de la inicial neutralidad latinoamericana frente al conflicto, la situación no fue favorable para América Latina por diversas razones, como el bloqueo de la costa británica que impidió la llegada de las mercancías latinoamericanas a Europa, lo que se unió a la caída de las importaciones en el Reino Unido, principal mercado para países como Argentina y Uruguay. Ante esta situación, países como Estados Unidos conscientes del riesgo del derrumbe de las economías latinoamericanas y ante la posibilidad de perder los productos procedentes de sus proveedores europeos, creó un sistema de cooperación económica interamericana cuyo funcionamiento quedó establecido en una conferencia en Panamá en 1939, que poco después desembocaría en la denominada Comisión Interamericana de Desarrollo (CIAD) con representación en todos los países de la zona.

El objetivo de este organismo era la promoción del intercambio comercial entre productos no competitivos de Estados Unidos y el resto de países de la región, así como el impulso a la industrialización de la zona. Más allá de estas metas, lo cierto es que Estados Unidos buscaba ante todo salvaguardar sus propios intereses, garantizando el suministro de materias primas estratégicas durante el conflicto bélico<sup>266</sup>. El resultado final, si bien sirvió para paliar la caída de los mercados europeos, no logró estimular el consumo real por la mejora del sector exportador.

En términos generales, el valor de las exportaciones creció (a diferencia del volumen), gracias entre otros factores, a la inflación dólar durante la guerra. De igual manera, aumentó el coste de la vida así como los precios de las importaciones. Ante esta situación, algunos países optaron por incrementar su producción industrial que en muchos casos se orientó hacia el propio mercado intralatinoamericano (que creció considerablemente en ese período). Al mismo tiempo, surgieron un cierto número de empresas que producían bienes intermedios y no dependían de la demanda del consumidor (como fue la industria siderúrgica en Brasil, la producción de cemento, plantas de

---

<sup>266</sup> Este esquema de cooperación no sólo se limitó a los denominados productos estratégicos, sino también a otros productos considerados fundamentales en ciertas economías latinoamericanas, como el café. En este período surgió por ejemplo la llamada Convención Interamericana del Café (CIAC), que creaba cuotas, precios preferenciales y garantizaba el mercado. Bulmer-Thomas, V., (ibídem p. 284 y ss.).



productos químicos, refinerías de petróleo, entre otros). Para Bulmer-Thomas, estas empresas serían un claro ejemplo de una etapa intermedia en el modelo ISI, pues transformaron la estructura de fabricación y redujeron la importancia de los bienes de consumo. En este contexto de cambios en la estructura productiva, el Estado se hizo más intervencionista<sup>267</sup>.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos se volcaron en restaurar el libre comercio<sup>268</sup> y en asegurar la reconstrucción del continente europeo a través del Plan Marshall. La tendencia de cooperación norteamericana también se extendió a América Latina y así, con el objetivo de garantizar la seguridad hemisférica, los Estados Unidos promovieron alianzas con los gobiernos de la región. En concreto, durante el mandato del presidente norteamericano Roosevelt, se fomentó una política de ayuda cultural y militar a América Latina, siendo el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, el más claro exponente. De igual manera, de este periodo es uno de los primeros proyectos panamericanos, la Organización de Estados Americanos (OEA), que a pesar de su empeño, no logró hacer desaparecer las diferencias entre Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas, pues mientras los primeros hacían del tema de la seguridad su principal objetivo, los segundos aspiraban a mejorar las cifras de intercambio económico. De hecho, en términos comerciales, América Latina sufrió el desinterés norteamericano, lo que se tradujo en un descenso de la demanda de materias primas en la región, así como la pérdida de mercado en Estados Unidos fruto de la llegada de nuevos competidores, muchos de ellos asiáticos.

A esta situación se unió la bajada de las cifras comerciales intralatinoamericanas, lo que sumado a la floja demanda europea, trajo consigo unos niveles de crecimiento en la región bastante bajos. Así por ejemplo, en el periodo comprendido entre 1945 y 1948, sólo Brasil y Venezuela lograron cifras de crecimiento constantes en torno al 5% anual. A ello hay que añadir la bajada generalizada de las reservas en divisas en la mayor parte de los países de la zona., especialmente a partir de 1945, debido en gran parte al pago de la deuda, la nacionalización de empresas y, sobre todo, el aumento de las importaciones.

Ante este panorama, la mayor parte de las naciones latinoamericanas se enfrentaron a un dilema: o

---

<sup>267</sup> Bulmer-Thomas, V., (ibídem p. 286 y ss.).

<sup>268</sup> En la Conferencia Interamericana de Chapultepec (México) de 1945, Estados Unidos se declaró partidario del libre comercio y suprimió las herramientas que durante el conflicto bélico habían establecido una cooperación con los países latinoamericanos, así como los acuerdos comerciales en vigor (como el del café). Para muchas naciones latinoamericanas esto supuso una gran decepción, pues tenían puestas sus esperanzas en el establecimiento de un nuevo orden interamericano. Thorp, R., "A Reappraisal of the Origins of Import Substituting, Industrialization, 1930-50", *Journal of Interamerican Studies*, 24 (suplemento del Quinto Centenario), 1992, pp. 181 a 198.

bien optar por un modelo de desarrollo hacia adentro, que relativizara el impacto de los choques externos; o bien enfocarse hacia un esquema de crecimiento basado en las exportaciones, que serían intensificada y al mismo tiempo diversificadas. Instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) estaban a favor de la apertura hacia al exterior como forma para resolver el tema de la balanza de pagos. Sin embargo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la influencia de Raúl Prébisch, era partidaria del modelo de sustitución de importaciones, que finalmente terminó por imponerse.

Lo anterior nos lleva a señalar el importante papel jugado por la CEPAL en la definición del modelo económico latinoamericano. Creada en 1948 con el apoyo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (a pesar de las reticencias estadounidenses), su surgimiento fue como ha señalado Hernán Santa Cruz (representante chileno ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ECOSOC), el resultado de un “*acto de audacia*”<sup>269</sup>. En efecto, existía el sentimiento de que el continente latinoamericano había sido ignorado de manera injusta por las grandes potencias, concibiéndose la idea de crear en el seno de las Naciones Unidas una comisión que tratara los temas económicos y sociales de la región, siguiendo el modelo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

A pesar de la reserva estadounidense del inicio, lo cierto es que no se puede entender la integración latinoamericana sin analizar el papel preponderante ejercido por la CEPAL, principal promotora de la teoría estructuralista, pilar sobre el que se ha sustentado la estrategia latinoamericana de crecimiento en las últimas décadas. Al respecto, no hay que olvidar que en aquel entonces, el contexto mundial dejaba pocas opciones al continente latinoamericano, que continuaba marcado por la fragmentación y por los problemas económicos, lo que generaba grandes desigualdades. De ahí que una de las primeras tareas de la CEPAL fue poner en orden esta situación, subrayando la necesidad de establecer fuentes de diálogo y promoviendo la cooperación regional<sup>270</sup>. Además y desde su nacimiento, la CEPAL fijó como uno de sus objetivos el de ofrecer mejor información sobre las condiciones económicas de la región en su conjunto<sup>271</sup>, tal y como ha quedado demostrado en

---

<sup>269</sup> Tøye, J., Tøye, R., (ibidem p. 450).

<sup>270</sup> Las iniciativas de la CEPAL no fueron rápidamente asimiladas, tanto por los Estados Unidos (bastante escéptico) como por ciertos países latinoamericanos, especialmente aquellos que optaron por el sistema de sustitución de importaciones.

<sup>271</sup> Tal y como establecen documentos de la época “...*The Economic Commission for Latin America ...shall arrange for such surveys, investigations and studies to be made of the economic and technical problems (of the region) as it may deem proper and participate in the same*”. Extracto del *Official Records of the UN Economic and Social Council*, año Segundo, sesión quinta, proposición dirigida al secretario general de la delegación de Chile, Documento E/468, del 12 de julio de 1947.

las sucesivas publicaciones de esta institución.

Partiendo de esta situación, en la década de los cincuenta empezaron a surgir las primeras propuestas teóricas sobre las que se asentaría la integración de América Latina, las cuales formaban parte de los análisis que sobre los problemas de desarrollo de la región elaboraba este organismo. Fruto de estos primeros esfuerzos, Raúl Prébisch gestó la denominada Teoría estructuralista del desarrollo periférico<sup>272</sup>.

Esta teoría, basándose en un enfoque histórico<sup>273</sup>, trataba de justificar las causas del subdesarrollo latinoamericano fuera del continente, es decir, en el sistema internacional de libre comercio, por lo que su primer ataque fue contra la Teoría neoclásica del comercio<sup>274</sup>. Profundizando en la misma, Prébisch no sólo abarcó las causas sino que ofreció una visión de conjunto del desarrollo. A través de ella, la CEPAL *“trató de demostrar que subdesarrollo no es lo mismo que no-desarrollo, es decir, la falta de desarrollo (...)”* sino que se debía de analizar el subdesarrollo *“(...) como el resultado de un proceso específico que conducía al subdesarrollo en una parte del mundo y el desarrollo en la otra”*<sup>275</sup>. En lugar de formular una teoría general sobre el subdesarrollo, la CEPAL se enfocó en el denominado método estructuralista.

Las tesis cepalinas del desarrollo fueron novedosas en la medida que más allá de constituir un enfoque opuesto a la teoría neoclásica del crecimiento, rompieron con la idea de que el subdesarrollo era una etapa anterior al desarrollo y que bastaba con dinamizar un determinado

---

<sup>272</sup> Esta ideología es originaria de Friedrich List y de la reacción alemana frente a Gran Bretaña. Al respecto, Blomström, M., Hettne, B., “La teoría del desarrollo económico en transición”, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, 272 pp., especialmente p. 59.

<sup>273</sup> Para autores como Gunder Frank, *“(...) el subdesarrollo no es consecuencia de la supervivencia de instituciones arcaicas, de la falta de capitales en las regiones que se han mantenido alejadas del torrente de la historia del mundo, por el contrario, el subdesarrollo ha sido y es aun generado por el mismo proceso histórico que genera también el desarrollo económico del propio capitalismo”*. Gunder-Frank, A., “América Latina: Subdesarrollo o Revolución”, Era, México, 1963, 357 p. Por otro lado y en relación a este enfoque, autores como Sunkel han señalado que la CEPAL destacaba *“la importancia de poseer una visión estructural e histórica, y por consiguiente de largo plazo (...) privilegiando las transformaciones estructurales que constituían el centro de la agenda en esta época”*. Sunkel, O., “La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios”, en CEPAL, *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, Santiago de Chile, 2000, p. 39.

<sup>274</sup> Según Prébisch, esta teoría estaba a favor de la división internacional del trabajo (en la que la periferia se había concentrado en la producción primaria y el centro en los productos industriales), así como en la idea de que dicha división proporcionaba ventajas a las partes involucradas. Blomström, M., Hettne, B., (ibídem p. 60).

<sup>275</sup> Blomström, M., Hettne, B., (ibídem p. 64).

sector para superar el atraso<sup>276</sup>.

El interés de la CEPAL por sentar las bases de un programa de desarrollo basado en la industrialización, la redistribución del ingreso y la reforma agraria no se concretó del todo, debido principalmente a la polarización ideológica que vivió el continente hacia finales de los años sesenta (con las tesis de la izquierda revolucionaria por un lado y las dictaduras de derecha por el otro). Como consecuencia de lo anterior, la CEPAL pasó a convertirse en foro de discusión de temas relacionados con la Alianza para el Progreso, la integración regional (creación de la ALALC) y la asistencia técnica en planificación<sup>277</sup>.

Es en este contexto que cobraron especial relevancia las teorías de la dependencia y de la heterogeneidad estructural, gracias a los estudios realizados por una serie de expertos que marcaron las tendencias socio-políticas de la época<sup>278</sup>. En los mismos se explicaba que los procesos de crecimiento de los países estarían ligados al comportamiento de las clases sociales y de las estructuras de poder<sup>279</sup>.

Dos autores destacaron sobremanera, por un lado, Celso Furtado que hacía hincapié en el hecho de que el proceso de industrialización latinoamericano respondía a un patrón histórico de explotación del sistema capitalista mundial arropado por las elites regionales. Este autor era consciente de que el éxito de cualquier reforma dependía no sólo de los aspectos externos, sino también del *“esfuerzo paralelo por provocar reformas estructurales y crear nuevas formas de cooperación en la región”*<sup>280</sup>.

Con esto, se ponía de manifiesto la necesidad de un mayor compromiso público, mediante el cual

---

<sup>276</sup> Guillén, A., (ibídem p. 25), citando a Lewis, A., “Economic Development with unlimited supply of labor”, The Manchester School, mayo 1954 y Nurske, R., “Problemas de formación de capital”, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

<sup>277</sup> En esta época de estancamiento, existían serias dudas sobre el papel que debía de jugar la CEPAL y ello porque la mayor parte de su atención estaba enfocada en problemas de base estrictamente económica, dejando de un lado los problemas sociales y políticos. A esto había que añadir el hecho de que los gobiernos de la zona, de ideología conservadora, si establecían una dependencia excesiva con las tesis cepalinas, tendrían serios problemas para aplicar reformas a priori demasiado radicales. Al respecto, Blomström, M., Hettne, B., (ibídem p. 77).

<sup>278</sup> Inspirados por las tesis sociales del desarrollismo de la CEPAL, expertos como Cardoso y Faletto redactaron “Dependencia y desarrollo en América Latina”, documento que trataba de frenar las tesis que sustentaban que se estaba generando en el continente una clase burguesa marcadamente nacionalista y comprometida con un esquema de desarrollo que incitaba a la alianza con las clases trabajadoras. Para más información, Cardoso, F.H., Faletto, E., “Dependencia y desarrollo en América Latina”, Siglo Veintiuno Editores, México, 1969, 224 p.

<sup>279</sup> Al respecto, ver Bielschowsky, R., (ibídem p.12).

<sup>280</sup> Furtado, C., “Desarrollo Económico de América Latina”, 1969, p.302

los gobiernos de la región debían de luchar por reestructurar toda la economía. Con una visión más moderada destacó la labor de Osvaldo Sunkel, con gran influencia dentro de la CEPAL<sup>281</sup>. A diferencia de Prebisch, cuidadoso de no involucrar en exceso a los gobiernos de la región, Sunkel entendía que *“las posibilidades de llevar a cabo una política de desarrollo nacional depende básicamente de la situación interna”*<sup>282</sup>.

En esta etapa ideológica y coincidiendo con el periodo de expansión económica que abarcó de la década de los sesenta hasta mediados de la década de los setenta, América Latina disfrutó de amplias tasas de crecimiento, acompañadas de un auge exportador y de la llegada de divisas internacionales, destinadas en parte a fomentar un aumento de las importaciones. Esta situación tocó límite con la crisis del petróleo de 1973, en la que América Latina optó por el endeudamiento para mantener su crecimiento con la consiguiente agravación de la situación. La manera en la que los países afrontaron el endeudamiento fue diferente según los casos. Por un lado, México y Brasil optaron por continuar con la estrategia de industrialización diversificando las exportaciones gracias a una fuerte participación estatal. Por otro, Argentina y el resto de países del Cono Sur optaron por abrir totalmente su comercio al exterior, con total libertad de movimiento para bienes y servicios.

Las primeras corrientes críticas con la teoría de la dependencia empezaron a surgir en primer lugar de los propios ideólogos de la misma y, posteriormente, de economistas de corte clásico que criticaban su escaso contraste y argumentación teórica<sup>283</sup>. En este entorno crítico, la CEPAL optó por analizar los efectos del endeudamiento así como los condicionantes para la diversificación de las exportaciones. Como señalan algunos autores, *“la década de 1970 forma un todo relativamente*

---

<sup>281</sup> A diferencia de otros teóricos dependentistas, con mayor influencia marxista, Sunkel adoptó una posición más ecléctica, bajo un enfoque estructuralista desarrollado. Al respecto, Blomström, M., Hettne, B., (ibídem p. 82).

<sup>282</sup> Según Sunkel, el análisis marxista del desarrollo histórico del imperialismo era aceptable, a pesar de que no había analizado el interior de los países. Al respecto, consideraba que la teoría de los efectos residuales del comercio internacional, aunque incompleta pues sólo mencionaba los efectos del comercio sobre las materias primas, ofrecía un mejor enfoque. Con ello, Sunkel encontró una nueva forma para las empresas transnacionales y marcaba la pauta hacia una tendencia general basada en la integración transnacional y la desintegración nacional, en lo que sería un sistema global formado tanto por países desarrollados como subdesarrollados. Sunkel, O., conferencia realizada en 1966 y posteriormente publicada bajo el título “National Development Policy and External Dependence in Latin America” 1969, p. 46.

<sup>283</sup> Uno de los primeros en ofrecer una explicación a las carencias de dicha teoría fue Sanjaya Lall, quien consideraba que el concepto de dependencia en América Latina era utilizado por todos aquellos que, de manera directa o indirecta, estaban involucrados en los problemas del Tercer Mundo. Según los partidarios de sus tesis, no existiría una relación causal entre las características estáticas y el subdesarrollo, no dándose entonces elementos para una “teoría del subdesarrollo latinoamericano”. Más bien, lo que habría sería un conjunto de factores económicos, políticos y culturales que, sin embargo, no ofrecerían respuestas totales al problema del subdesarrollo latinoamericano. Lall, S., “Is dependence an useful concept in analyzing underdevelopment?”, *World Development*, vol. 3, n°11, 1975, p. 802.

homogéneo en la historia de la CEPAL” lo que en términos de Enrique Iglesias, secretario ejecutivo del organismo entre 1972 y 1985 se trataba de una “*etapa de supervivencia*”<sup>284</sup>.

Durante este proceso, la teoría del desarrollo entró en fuerte decadencia al igual que el enfoque histórico y de largo plazo que había adoptado la CEPAL pasó a un segundo plano hasta su recuperación en la década de los noventa. En los setenta, la CEPAL toma conciencia de los problemas derivados del proceso de industrialización y decide reorientarlo a favor de la diversificación de las exportaciones. Tal y como puso de manifiesto en diferentes documentos de la época (Estudios Económicos), la CEPAL constató la incapacidad de los gobiernos de la región para desarrollar políticas comerciales e industriales. En 1971, en el análisis elaborado por esta institución, se llamó la atención sobre la necesidad de superar la dependencia y vulnerabilidad externas a través de la industrialización y de las exportaciones. En este contexto, la CEPAL lejos de establecer un antagonismo entre protección del mercado interno y apertura exportadora, trató de concienciar sobre la complementariedad de ambos procesos<sup>285</sup>.

Poco después, la crisis internacional de 1973 y el aumento del endeudamiento de la región generaron en la CEPAL una reorientación hacia un nuevo “estilo” de industrialización<sup>286</sup>, basado en la combinación de los estímulos del mercado interno con las bondades de la exportación de bienes industriales<sup>287</sup>. De esta manera, se buscaba que el progreso técnico se extendiera al conjunto de los sectores económicos, permitiendo así una homogeneización de la estructura productiva. Esta nueva modalidad, que entró en vigor en la década de los ochenta, ponía el acento en la necesidad de reducir la heterogeneidad estructural y en el impulso al crecimiento con equidad. Se daba paso entonces a las teorías neo estructuralistas que serán analizadas más adelante.

En términos generales, de lo analizado hasta ahora en relación a los primeros años de la CEPAL y su programa ideológico (resumido en el siguiente cuadro analítico), los expertos destacan que a pesar de los esfuerzos realizados por la institución, se echa de menos una respuesta más enérgica

---

<sup>284</sup> Bielchowsky, R., (abide p. 14).

<sup>285</sup> Bielchovsky, R., (abide p. 18).

<sup>286</sup> Dentro de las modalidades de “estilo”, la obra fundamental de referencia es la de Pinto, A., “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, define el concepto de “estilo” en base a una definición de Graciarena como “*la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado*” (...) “*desde un ángulo económico estricto podría entenderse por etilo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios*”. Al respecto, Graciarena, (ibídem p. 102 y 104).

<sup>287</sup> Bielchowsky, R., (ibídem p. 15).

en ciertos temas, sobre todo a la hora de tratar de explicar “los abusos de la industrialización mediante sustitución de importaciones así como la falta de profundidad institucional en el nuevo papel del Estado”, pudiéndose afirmar que “existieron lagunas” en el pensamiento cepalino que ni siquiera fueron observadas por Prebisch y sus seguidores, que “subestimaron el grado y esfuerzo institucional necesarios para comenzar a exportar”<sup>288</sup>.

Temas permanentes		Análisis histórico – estructuralista	
Períodos y temas	Economía mundial	Tipo de industrialización	Políticas estatales
1948-1960 Industrialización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deterioro de los términos de intercambio</li> <li>• Desequilibrio estructural de la balanza de pagos</li> <li>• Integración regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de industrialización por sustitución;</li> <li>• Círculos viciosos debidos a la especialización y a la heterogeneidad;</li> <li>• Inflación estructural y desempleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política activa y deliberada de industrialización.</li> </ul>
1960 Reformas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencia, integración regional, política internacional de reducción de la vulnerabilidad de la Periferia;</li> <li>• Sesgo anti-exportador industrial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas agrarias y distributivas del ingreso como condición previa para dinamizar la economía;</li> <li>• Heterogeneidad estructural;</li> <li>• Dependencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas para viabilizar el desarrollo</li> </ul>
1970 (estilo crecimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencia</li> <li>• Endeudamiento</li> <li>• Insuficiencia exportadora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de crecimiento, estructura productiva distributiva</li> <li>• Industrialización mediante la unión del mercado interno con la exportación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda de un crecimiento que garantice homogeneidad social;</li> <li>• Refuerzo de las exportaciones industriales.</li> </ul>
1980 (deuda)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación de asfixia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste con crecimiento;</li> <li>• Nuevas políticas de ingreso y paliativos para la estabilización;</li> <li>• Alto costo social del ajuste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renegociación de la deuda para posibilitar ajustes con crecimiento.</li> </ul>

Fuente: Bielscholwsky, R.<sup>289</sup>

Ahora bien, matizando esta visión, autores como Guillén consideran que a pesar de los altibajos por los que atravesó la teoría del desarrollo, se puede decir que lejos de quedar obsoleta se ha reinventado así misma en pleno siglo XXI, especialmente en un momento en que el modelo

<sup>288</sup> Thorp, R., haciendo referencia a una entrevista realizada a Albert Fishlow en Washington, en 1997. Al respecto, Celso Furtado trató de matizar estas afirmaciones argumentando que el problema fue la falta de idoneidad del sistema financiero para permitir la reestructuración. Furtado, C., “Fantasía organizada”, *Colección de Estudios Brasileiros*, vol. 89, Río de Janeiro, 1985, p. 106.

<sup>289</sup> Bielscholwsky, R., (ibídem p. 13).

neoliberal no termina de encontrar solución a los problemas del continente. La revalorización de las tesis desarrollistas de la CEPAL puede servir de base para elaborar estrategias alternativas de desarrollo<sup>290</sup>.

## **2.1. Las primeras experiencias integradoras**

Como hemos visto, las diferentes teorías cepalinas no se desarrollaron aisladas, sino que formaron parte del contexto y al marco histórico-estructural de la región. Por ello y para un mejor entendimiento de las mismas, su estudio debe hacerse en paralelo a las teorías del comercio internacional y de la integración regional (ya explicadas en el primer capítulo de esta tesis).

En relación a la integración regional y el papel ideológico desempeñado por la CEPAL en América Latina, podríamos distinguir dos grandes períodos: el primero abarca desde el final de la II Guerra Mundial y hasta la década de los setenta; mientras que el segundo, cobró especial relevancia en las dos últimas décadas del siglo XX, coincidiendo con la teoría de la transformación productiva con equidad de la CEPAL.

En relación al primer período y como hemos avanzado en los párrafos precedentes, la región se vio afectada por el contexto bipolar que a nivel internacional se instauró al finalizar el conflicto bélico y que sirvió de marco para la instauración del sistema multilateral de comercio. En este contexto, América Latina hizo esfuerzos por integrarse, en claro contraste con su actitud previa de los años veinte y treinta, de carácter aislacionista y marcada por la fuerte presencia del Estado.

En una primera etapa, comprendida entre la década de los cincuenta y setenta, las estrategias nacionales de industrialización permitían a los países de la región la posibilidad de crear condiciones para el establecimiento de mercados regionales de mayor tamaño, capaces de mejorar la eficiencia del proceso de sustitución de importaciones. Los gobiernos, conscientes de su débil competitividad hacia el exterior, llegaron a la conclusión de que el aumento del tamaño de los mercados a través de la integración regional sería una excelente alternativa para lograr ser más competitivos a nivel continental. Con una producción a gran escala y de forma planificada, sería posible hacer más atractivos los productos locales así como lograr el desarrollo económico<sup>291</sup>.

---

<sup>290</sup> Guillén, A., “Revisitando la teoría del desarrollo bajo la globalización”, *Revista Economía UNAM*, vol. 01, n° 1, enero-abril 2004.

<sup>291</sup> Las primeras iniciativas a favor de la integración se desarrollaron de manera formal en el transcurso de la VII Conferencia de Estados Americanos que tuvo lugar en Montevideo en diciembre de 1933. En el



Aunque desde el enfoque de la teoría económica la situación parecía fácil, en la medida en que la creación de un mercado integrado por doscientos millones de consumidores provocaría una mayor competitividad, las diferencias políticas existentes no facilitaban las cosas.

La complejidad de la tarea residió en convencer a los estados de la necesidad de adoptar una política industrial y de desarrollo común que favoreciera las relaciones entre los participantes y evitara disparidades a nivel regional. Factores como el contexto internacional fueron determinantes, sobre todo a partir de 1947 y 1948, cuando empezaron a observarse a escala mundial los primeros cambios, coincidiendo con la conclusión de las negociaciones multilaterales complementarias a los acuerdos de Bretton Woods, que permitieron la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (conocido por sus siglas en inglés GATT). Este nuevo panorama explica el interés creciente de América Latina por la firma de acuerdos preferenciales como vía para obtener un mayor desarrollo económico, especialmente entre las naciones que compartían frontera dentro de una misma zona geográfica.

En la década de los cincuenta, autores como Aníbal Pinto pusieron de manifiesto la cada vez más evidente contradicción del desarrollo hacia adentro, en la medida en que las transformaciones que se estaban llevando a cabo bajo el esquema de la industrialización sustitutiva no afectaban al sector exportador<sup>292</sup>. En estas condiciones, era necesario dar un nuevo perfil a las exportaciones, favoreciendo su diversificación, con el fin de obtener mayor número de divisas y reducir la vulnerabilidad externa.

En contraposición al modelo europeo (cuyos países contaban con una base industrial en pleno desarrollo), la CEPAL entendía que la integración económica estaba directamente vinculada «*con (el) logro de un nivel más alto de industrialización*»<sup>293</sup>, opinión compartida por la mayoría de los expertos que consideraban la integración económica regional como «*un vector estratégico de ruptura del cuadro entonces prevaleciente de insuficiente dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana*». En este contexto, las soluciones propuestas se encaminaban hacia tres

---

transcurso de esta última, los diferentes países latinoamericanos manifestaron su interés por fórmulas que apoyaban «la atribución de ventajas comerciales exclusivas a los países limítrofes». Esta iniciativa fue retomada por el Consejo Consultivo Económico de la Unión Panamericana para crear, en 1941, una disposición según la cual los países del continente podían acordar ventajas comerciales y firmar acuerdos con países terceros.

<sup>292</sup> Pinto, A., “El pensamiento de la CEPAL y su evolución”, *América Latina: una visión estructuralista*, Facultad de Economía – UNAM – México, 1991, pp. 293 a 296.

<sup>293</sup> Tavares, M.C., Gomes, G., “La CEPAL y la integración económica para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario – octubre 1998, 376 p.

enfoques principales: «... la aceleración del crecimiento, la expansión y diversificación de las exportaciones y el avance de la industrialización»<sup>294</sup>.

La CEPAL vio en la integración regional una oportunidad para aprovechar las ventajas del mercado regional sin necesidad de sacrificar las posibilidades de desarrollo de los países más pobres. Así se desprende de un primer informe elaborado por este organismo en 1959 para la creación de un mercado común latinoamericano, en el que se señalaba que (...) *“no sería admisible fórmula alguna que trajera consigo fenómenos persistentes de desempleo de factores productivos”*, afirmando que *“... el mercado común no concierne tanto a esas actividades (las existentes) como a las que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante en respuesta a las exigencias del crecimiento económico ... Se trata de industrias que no existen aún, o que están en grado incipiente de desarrollo y es en ellas donde podrá hacerse con relativa facilidad la reducción o eliminación de derechos aduaneros que supone el mercado común”*<sup>295</sup>.

Para los expertos de este organismo, la integración implicaba no sólo efectos estáticos (derivados del empleo de los recursos), sino también efectos dinámicos que permitirían el desarrollo de la periferia. Así lo señaló Octavio Rodríguez al mencionar que para la CEPAL *“la integración más que un medio para optimizar la asignación de recursos, se considera un instrumento idóneo para aminorar las tensiones y los desequilibrios propios del desarrollo hacia adentro”*<sup>296</sup>.

Desde esta perspectiva, la integración era concebida como un instrumento que además de ayudar a profundizar y a consolidar el proceso de industrialización iniciado en la mayor parte de los países durante el período de sustitución de importaciones, posibilitaría la interconexión creada entre las naciones, evitando posibles tomas de poder de parte de los más grandes (dato este a tener en cuenta si consideramos la ausencia de regímenes democráticos en la zona en aquel momento). Sin embargo y como indica Bulmer-Thomas, la opción de la integración regional sufrió presiones por parte de algunas oligarquías latinoamericanas que en su afán por continuar con el sistema de sustitución de importaciones, no veían con buenos ojos una excesiva apertura comercial en la zona.

El apoyo de la CEPAL a la integración regional se puede constatar a lo largo de las décadas de los

---

<sup>294</sup> Tavares, M.C., Gomes, G., (ibidem p. 377).

<sup>295</sup> CEPAL, informe 1959, pp. 3 y 4. Igualmente, Tavares, M.C., Gomes, G., “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, 1998, 21 p., especialmente p. 1.

<sup>296</sup> Rodríguez, O., “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL”, Siglo XXI, México, 1980, especialmente p. 170.

sesenta y setenta. Así por ejemplo, en 1969, en un documento publicado por este organismo se constataba el vínculo existente entre las carencias estructurales de la mayor parte de los países latinoamericanos, que impedían un incremento del número de exportaciones (la mayoría de ellas de materias primas y supeditadas a la fluctuante demanda externa) y la consiguiente ralentización del crecimiento económico. La CEPAL destacaba que la integración económica serviría de vector que permitiera revertir esta situación. Para ello, el organismo se basaba en tres aspectos fundamentales: en primer lugar, la aceleración del crecimiento, la expansión y la diversificación de las exportaciones y, por último, el avance de la industrialización.

Para la CEPAL, la integración económica permitiría una ampliación del mercado y de los recursos productivos, lo que se traduciría en un mejor mayor aprovechamiento de las economías de escala y una mayor especialización productiva y por consiguiente, favorecería un aumento de la productividad y un mayor dinamismo al proceso de industrialización. Desde esta perspectiva y como han señalado Tavares y Gomes, la integración económica se convertía en un “*vector estratégico*”<sup>297</sup>. Sin embargo y como señalan estos autores, a pesar de esta situación, la integración económica no era vista en sí misma como una vía alternativa de desarrollo, sino como una herramienta más dentro de una política integral de desarrollo nacional, en la que las reformas estructurales (indispensables para transformar los factores internos) eran elementos fundamentales<sup>298</sup>.

En este primer enfoque de la CEPAL, se puso especial énfasis en combinar la integración económica con la expansión y diversificación del comercio, especialmente con los países más desarrollados. Esta apertura al exterior favorecería además un mejor posicionamiento negociador de los países involucrados, el cual se lograría mediante el planteamiento de posturas comunes frente a las economías más desarrolladas. El conjunto de estas ideas quedaron plasmadas en una iniciativa promovida por Prebisch que desembocó en la creación de la UNCTAD. Posteriormente, también entraron a formar parte del programa de acción del denominado Grupo de los 77, en activo hasta la década de los ochenta.

En esta primera etapa integradora característica del período comprendido entre la década de los cincuenta a la década de los setenta, los funcionarios de la CEPAL, conscientes de las carencias que sufría la región, trataron de ofrecer soluciones que, en muchos casos, no ayudaron a resolver la

---

<sup>297</sup> Tavares, M.C., Gomes, G., (ibídem p. 2).

<sup>298</sup> CEPAL, “El pensamiento de la CEPAL”, Santiago de Chile, 1969, 299 p.

situación<sup>299</sup>. Entre los problemas que se encontraron a la hora de crear un posible espacio regional integrado destacan, en primer lugar, las asimetrías entre los posibles países participantes así como la total falta de armonización de las políticas cambiarias, fiscales y monetarias. Además, había que tener en cuenta las diferentes barreras no arancelarias al comercio intraregional así como la consiguiente burocracia que rodea a las mismas; en tercer lugar, otro elemento a tener en cuenta eran las expectativas que la integración regional generaba en materia de bienestar social y, sobre todo, las posibles asimetrías que podían surgir entre los países miembros resultado de la distribución geográfica de las nuevas industrias que se crearían como consecuencia de la integración regional. Por último, otro factor determinante estaba relacionado con el sistema de pagos intrarregionales y la correcta distribución de los mismos<sup>300</sup>.

## **2.2. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)**

El primer intento formal de integración regional vino de la mano de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada por el Tratado de Montevideo de 1960, en la que se integraron once países (todas las repúblicas sudamericanas y México)

Como indica Green, el objetivo de la ALALC podrían resumirse en los siguientes puntos: en primer lugar, la creación de un mercado común en el subcontinente; en segundo lugar, el incremento del intercambio comercial intra-latinoamericano con el fin de favorecer una mayor interdependencia entre las economías de la zona; en tercer lugar, la liberalización de aquellos productos considerados básicos; finalmente, en el desarrollo preferente del mercado agropecuario y los productos derivados del mismo. Estos propósitos se alcanzarían gracias a tres ejes fundamentales como la liberalización comercial, la complementariedad de sectores específicos y el trato preferencial a las naciones menos desarrolladas, como así se desprende del último de los párrafos de la exposición de motivos del Tratado de Montevideo, en donde se indicaba: “... *animados del propósito de aunar esfuerzos a favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios*” se decide “*establecer una zona de libre comercio y celebrar a tal efecto un Tratado que instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*”<sup>301</sup>.

Partiendo de los objetivos de la ALALC y en relación a la liberalización comercial, algo evidente

---

<sup>299</sup> Bulmer-Thomas, V., (ibídem p. 350).

<sup>300</sup> Bulmer-Thomas, V., (ibídem p. 349 y 350).

<sup>301</sup> Preámbulo del Tratado de Montevideo, publicación oficial, Montevideo, Secretaría de la ALALC-ALADI. Documento electrónico: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/tratadoweb/tm80>

como constata Grien<sup>302</sup>, es que con las primeras negociaciones cambió la evolución del comercio intra-latinoamericano y, en específico, el relativo a los países del Sur. Así por ejemplo, en el inicio del proyecto el intercambio entre países, en cuanto a valor de las exportaciones se refiere, quedaba reducido a un 6,7%, cifra que aumentó en 1970 a 10,1% y al 14% en 1980. Sin embargo, no puede decirse lo mismo sobre la cantidad de productos incluidos dentro de este intercambio, pues aunque en un primer período (1962-1964) existió un aumento considerable de las concesiones recíprocas equivalente al 75% de los productos, en los años posteriores esta cifra decreció de tal manera que en todo el programa de liberalización sólo formó parte de la negociación el 10% de los productos, quedando el 90% fuera del mismo.

Además, cabe señalar la desigual presencia de los países dentro de este comercio intra-latinoamericano, destacando sobre manera el papel desempeñado por los grandes países de la zona como Argentina, Brasil, Chile, Venezuela (en su caso con productos petrolíferos) o México (en su caso, en materia de importaciones). Al respecto, como adelantábamos en los párrafos precedentes, uno de los objetivos de la ALALC era lograr un desarrollo armónico de los países involucrados así como una distribución igualitaria de los beneficios, dándose preferencia al crecimiento de los países económicamente más atrasados. Para tal fin, se establecieron los denominados Acuerdos de Complementación, que en su mayoría trataban sobre actividades y procesos industriales (lo que a su vez dificultaba su adaptación a los países menos desarrollados, dada su estructura económica, basada en sectores primarios y tradicionales) e involucraban a grandes consorcios empresariales pertenecientes a los países más fuertes de la ALALC (en la que una vez más quedaban excluidos los empresarios de los países más desfavorecidos).

En definitiva, la ALALC lejos de ser un catalizador de la integración tal y como se pretendía en un inicio, se convirtió en una herramienta excesivamente rígida, sobre todo en cuanto a plazos y proceso de desgravación se refiere, no logrando cumplir con los objetivos establecidos. A pesar de unos comienzos relativamente alentadores para los países más fuertes (sobre todo en materia de exportación) y de un intento de revitalización en 1969 con el denominado Protocolo de Caracas (que establecía modos y plazos de negociación y armonización de políticas entre otros), llegó a finales de la década de los setenta prácticamente desvirtuada. Finalmente, en 1978 se declaró de manera oficial el debilitamiento de la ALALC y se convocaba a una Conferencia de Alto Nivel que se realizó en México en junio de 1980, con el fin de *“definir los elementos que configuren la estructura y funcionalidad operativa del nuevo esquema de integración regional”* aprovechando “el patrimonio

---

<sup>302</sup> Grien, R., (ibídem p. 247 y ss.).

histórico de la ALALC”<sup>303</sup>.

### 2.3. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Fruto de esta nueva tendencia e impulsada por la CEPAL, la experiencia recogida de los primeros años de integración en el seno de la ALALC trajo como resultado un segundo Tratado de Montevideo en 1980, por el que se creaba la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y que fue rubricado por los mismos once países que integraron el primer proyecto. A diferencia de su antecesor, que establecía la creación de una zona de libre comercio, el nuevo tratado introdujo el concepto más amplio de “área de preferencias económicas” cuyo fin último era lograr un mercado común latinoamericano.

Conscientes del fracaso previo, el nuevo proyecto se gestó como un “*marco de múltiples formas de participación*”, teniendo como plataforma el principio de “*voluntarismo plural*” por parte de cada país y garantizando la total “*flexibilidad*” según las capacidades propias de los participantes, para lo cual se establecían “*negociaciones periódicas*” entre los miembros<sup>304</sup>. Los mecanismos del Tratado son el escenario básico que favorecen los convenios y tratados para las negociaciones. La idea es que todas las iniciativas favorezcan la complementación y cooperación económica así como promuevan el comercio en el interior de la región. Para facilitar esta labor, la ALADI cuenta con una estructura más abierta en la medida en que facilita la negociación de acuerdos con países terceros.

Para lograr la integración, el capítulo II del Tratado de Montevideo establece los siguientes mecanismos de integración:

- La preferencia arancelaria regional según la cual los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional, que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente:
- Los acuerdos de alcance regional, en los que participan todos los países miembros y, finalmente,
- Los acuerdos de alcance parcial, en los que se involucran dos o más países del área. Pueden referirse al intercambio de bienes en las áreas de la educación, cultura e

---

<sup>303</sup> Resolución del XIX Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes Contratantes, Conferencia de Alto Nivel, Acapulco, México, 16 al 27 de junio de 1980.

<sup>304</sup> Grien, R., (ibídem p. 266).

investigación y desarrollo científico.

En materia de resultados y al igual que ocurriera con su antecesora la ALALC, las transacciones intrarregionales se han desarrollado prácticamente entre tres países (Brasil, Chile y Argentina), tanto a nivel de exportaciones como de importaciones. Igualmente y analizando el tipo de productos intercambiados, la mayor parte de las exportaciones lo fueron de productos manufacturados, seguidos de alimentos y materias primas de origen agrícola.

<b>Exportaciones intrazona y totales</b> (millones de dólares)												
<b>Países</b>	<b>1981</b>			<b>1985</b>			<b>1988</b>			<b>1991</b>		
	<b>ALADI</b>	<b>Totales</b>	<b>%</b>	<b>ALADI</b>	<b>Totales</b>	<b>%</b>	<b>ALADI</b>	<b>Totales</b>	<b>%</b>	<b>ALADI</b>	<b>Totales</b>	<b>%</b>
<b>Argentina</b>	1741	9143	19,0	1485	8306	17,7	1761	9135	19,3	3364	11964	28,1
<b>Brasil</b>	4208	23293	18,1	2231	25639	8,7	3915	33787	11,6	4938	31622	15,6
<b>Chile</b>	808	3895	20,7	534	3764	14,2	883	6954	12,7	1239	9048	13,7
<b>México</b>	491	19510	2,5	597	21866	2,7	837	20658	4,1	987	27175	3,6

Fuente: ALADI<sup>305</sup>

<b>Importaciones intrazona y totales</b> (millones de dólares)												
<b>Países</b>	<b>1981</b>			<b>1985</b>			<b>1988</b>			<b>1991</b>		
	<b>ALADI</b>	<b>Totales</b>	<b>%</b>	<b>ALADI</b>	<b>Totales</b>	<b>%</b>	<b>ALADI</b>	<b>Totales</b>	<b>%</b>	<b>ALADI</b>	<b>Totales</b>	<b>%</b>
<b>Argentina</b>	1887	9430	20,0	1299	3814	34,0	1775	5322	33,4	2732	8093	33,6
<b>Brasil</b>	3363	24683	16,6	1712	14331	11,9	1955	16055	12,2	3931	22941	17,1
<b>Chile</b>	1510	6363	23,7	784	2743	28,6	1356	4731	28,7	2032	7453	27,3
<b>México</b>	1128	23744	4,7	565	13460	4,2	566	18903	3,0	1530	38357	4,0

Fuente: ALADI<sup>306</sup>

<sup>305</sup> ALADI, "Estructura y evolución del comercio regional años 1980-1988 (1980-1984 y 1985-1989). Elaborado por el Departamento de Política Comercial.

<sup>306</sup> ALADI, "Estructura y evolución del comercio regional años 1980-1988 (1980-1984 y 1985-1989). Elaborado por el Departamento de Política Comercial.

## 2.4. Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Otro de los intentos regionales que surgieron en esta primera etapa integradora empezó a gestarse a partir de 1965, en el interior de la ALALC, con la formación de un grupo subregional integrado por países medianos y pequeños, que así mismos se consideraban excluidos del propio proceso de integración. Su objetivo inicial no era tanto romper con el proyecto integrador de la ALALC sino contrarrestar el natural avance de los países líderes de la zona y fomentar programas que favorecieran un mayor dinamismo en las economías más rezagadas. Resultado de lo anterior fue el surgimiento en 1966 a partir de la Declaración de Bogotá, del Grupo Andino, pionero en ser el primer acuerdo subregional surgido en el seno de un proyecto regional así como por servir de marco a través del cual se canalizaron las primeras críticas a la ALALC. Poco después, en 1969, los países integrantes suscribieron el llamado Acuerdo de Cartagena, que dio origen al conocido como Pacto Andino, que se caracterizaría por ser una avanzada forma de integración con una estructura jurídico-institucional de carácter comunitario.

La decepción por el experimente previo y la voluntad secesionista de los participantes quedó manifestada en el artículo 1 del Acuerdo, que establecía como objetivos “...promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común...”, y todo ello con el fin de “conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los países miembros, de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos”<sup>307</sup>. Es precisamente el tema de las asimetrías entre los países miembros el punto neurálgico sobre el que se desarrolló el Acuerdo de Cartagena, haciendo especial hincapié en la puesta en marcha de medidas específicas para favorecer a las economías más desfavorecidas de Bolivia y Ecuador.

En términos de la liberalización comercial y durante los primeros años, los resultados fueron alentadores pues se observó un incremento gradual y sostenido del intercambio comercial. Así por ejemplo, las exportaciones crecieron un promedio de doce veces en una década, pasando de 96 millones de dólares en 1969 a los 1.114 millones de dólares en 1979. Fue a partir de 1977 que la situación empezó a declinar debido a la coyuntura que afectó a toda la región andina y entre las que cabría destacar las carencias de infraestructura existentes, problemas con la promoción y

---

<sup>307</sup> Texto oficial del Acuerdo de Cartagena, *Texto oficial codificado*, Lima, Junta del Acuerdo, 15 de junio de 1988.



canalización de las transacciones, la descoordinación de los gobiernos de la zona y, finalmente, la salida de Chile del grupo en 1976.

Por último, dentro de estas primeras experiencias integradoras destaca también el surgimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA)<sup>308</sup>, iniciativa en la que la CEPAL intervino de manera directa y que se caracterizó por un mayor grado de compromiso respecto a lo que había sucedido en la experiencia de la ALALC. A diferencia de la experiencia anterior, facilitó mucho las cosas la mayor homogeneidad de los países centroamericanos así como sus señas de identidad nacional e histórica<sup>309</sup>, lo que se tradujo en un interés de los estados por acortar las etapas y lograr en un plazo de cinco años un mercado común, tal y como se desprendía del artículo 1 del Capítulo 1 del Tratado de Managua de 1960. Para lograr tal objetivo y a diferencia de lo establecido en la ALALC, este Tratado establecía el carácter inmediato y total de las desgravaciones arancelarias, dejando de lado entonces cualquier tipo de negociación al respecto.

Al igual que ocurrió en la ALALC, los primeros resultados comerciales fueron bastante positivos, aumentando las transacciones entre los cinco países centroamericanos y favoreciendo un incremento del PIB anual de 6,5% (que a juicio de la CEPAL sin el proceso de integración no hubiera sido superior al 4,9%)<sup>310</sup>. En términos generales, en la década de los ochenta, el nivel de intercambio recíproco se mantenía de manera sostenida, con un valor cercano a los 1129 millones de dólares, es decir, el 23,2% del comercio total de los cinco países (cifra más de treinta veces superior a la existente en 1960, inicio del Tratado). Sin embargo, la inestabilidad funcional y operativa del proceso integrador que acentuó las carencias estructurales de los países participantes, unido a la escasa visión de los responsables (que por ejemplo impusieron un gravamen a los productos de entre el 10 y el 20%) así como la autoexclusión de algunos países miembros (como Nicaragua o posteriormente Honduras, tras el conflicto bélico con El Salvador), hicieron que el proyecto acabara por diluirse.

Por varias razones, la integración centroamericana ha sido utilizada como ejemplo positivo en el contexto latinoamericano, en la medida en que ha podido sobrevivir en el tiempo frente a las recaídas de otros intentos, siendo esta razón su principal fuerza. Sin embargo y dentro de los aspectos negativos, cabría mencionar el marco institucional integrador del MCCA, responsable en

---

<sup>308</sup> Integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (en 1962).

<sup>309</sup> Bulmer-Thomas, V., (ibídem p. 283).

<sup>310</sup> Grien, R., (ibídem p. 290).

gran medida de que el enfoque estuviera orientado básicamente al ámbito comercial y a las actividades industriales y no a una mayor coordinación de políticas sociales entre los estados miembros.

### **3. Razones del fracaso de las primeras experiencias integradoras**

Del breve análisis de estas primeras experiencias regionales en América Latina (y sin incluir el caso caribeño a través del CARICOM<sup>311</sup>), podemos afirmar que a pesar de sus diferencias, la evolución de las mismas fue en gran medida muy similar. En todas las iniciativas se observan dos períodos claramente diferenciados en los que se distingue una fase de arranque en el que los resultados eran alentadores desde el punto de vista de los objetivos comerciales establecidos y una segunda fase de ralentización y posterior estancamiento que en la mayoría de los casos acabó por diluir los esfuerzos integradores.

Lo anterior nos lleva a afirmar que la evolución de la integración regional en América Latina no fue, al menos en sus inicios, un *“instrumento dinámico y vertebrado”* en palabras de Grien, quedando reducido en la mayoría de los casos a un *“conjunto de acuerdos comerciales”*, que pusieron de manifiesto las enormes diferencias estructurales existentes en la zona, tal y como algunos autores se han encargado de señalar, al considerar que *“después del entusiasmo inicial, surgió un descontento general hacia los resultados esperados del regionalismo; por otro lado, los problemas endémicos reaparecían de forma constante en los distintos procesos de integración abiertos”*<sup>312</sup>.

Muchas son las razones que pueden explicar esta situación si bien el común denominador estaría formado por tres elementos como: el factor institucional, los aspectos estructurales y, por último, la ideología y las rivalidades nacionales.

#### **3.1. El factor institucional**

Autores como Tavares, Gomes y Bond, señalan que la trayectoria oscilante de los primeros procesos de integración tiene como punto de partida la escasa importancia que las elites nacionales dieron a estos movimientos. En efecto, como señala Tavares *“la idea de integración, en los términos*

---

<sup>311</sup> Cuya evolución fue similar en términos de resultados, tanto por las limitaciones de los países involucrados como por la coyuntura externa a la que se vio sometida. Grien, R., (abide p. 362).

<sup>312</sup> Bond, R.D., “Regionalism in Latin America: Prospects for the Latin American Economic System (SELA)”, *International Organization*, vol. 32, n° 2, MIT Press, primavera 1978, pp. 401 a 423.

concebidos por la CEPAL, nunca fue efectivamente asumida por las elites gubernamentales latinoamericanas”<sup>313</sup>. Las razones habría que buscarlas probablemente en el conjunto de reformas políticas, administrativas, económicas y sociales que dichos procesos exigían. Como resultado de ello, los esquemas regionales que surgieron lo hicieron con cierta debilidad estructural, por la falta de compromiso de los diferentes estados a transferir parcelas de poder.

De igual manera, podemos afirmar que el espíritu integrador tampoco fue asumido por las propias empresas, demasiado acostumbradas a la protección estatal frente al exterior. Además, las compañías transnacionales no pusieron mucho empeño en fomentar estas iniciativas, pues “preferían (...) mercados nacionales muy protegidos en lugar de mejorar la eficiencia técnica de sus actividades racionalizándolas en el ámbito regional”<sup>314</sup>. En definitiva, les convenía más seguir operando en “compartimentos estancos”<sup>315</sup>.

### 3.2. Los aspectos estructurales

Al igual que los factores institucionales, los elementos estructurales y endógenos tuvieron especial importancia a la hora de hacer fracasar el regionalismo de primera generación en América Latina. Con ello estamos haciendo referencia a “las desigualdades entre los países latinoamericanos y las dificultades de comunicación por falta de infraestructura que facilitara las relaciones entre ellos”<sup>316</sup>, es decir, al problema de la distribución equitativa de los beneficios de la integración.

Uno de los principales escollos existentes para el éxito de este tipo de proyectos fue la ausencia de reformas (necesarias en la mayoría de los casos), así como la falta de seguimiento de las medidas aconsejadas por los organismos internacionales a partir del diagnóstico realizado durante la década

---

<sup>313</sup> Tavares, M.C., Gomes G., “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n° extraordinario, 1998, 21 páginas, especialmente p. 8. Al respecto, los autores señalan que “no es un hecho casual que las reformas de carácter social hayan quedado ausentes de la acción gubernamental en la mayoría de los países latinoamericanos o, cuando intentadas, hayan sido deformadas o frustradas por golpes militares”.

<sup>314</sup> Guillén, H., “De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina”, *Revista de Comercio Exterior*, mayo 2001, pp. 359 a 369, especialmente p. 364. Documento electrónico: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp>

<sup>315</sup> Como señala Oman, las transnacionales recurrían cada vez más a contratos de licencia con cláusulas que prohibían las exportaciones. Además, estos contratos tampoco alentaban la innovación o racionalización de la producción en lugar de la implantación. A esto había que unir el hecho de que gran parte de las piezas importadas, bienes intermedios y tecnologías utilizadas, se hacía a través de intercambios en el interior de la empresa, lo que evitaba oscilaciones de precios. Oman, C., (ibidem p. 118).

<sup>316</sup> Chaparro, A., (ibidem, p. 46).

de los sesenta y setenta<sup>317</sup>. Entre los principales escollos instrumentales que provocaron el fracaso de los procesos de integración cabría citar tal y como señala Grien, la excesiva orientación mercantilista que limitó otros tipos de acuerdos, la inoperancia de los preceptos por falta de facultades de los órganos comunitarios, los obstáculos nacidos de la negociación producto por producto (en el caso de la ALALC), el antagonismo entre algunos esquemas de integración regional (como entre la ALALC y el GRAN), así como la incapacidad intrínseca de los instrumentos normativos para enfrentar la crisis de 1982<sup>318</sup>.

Por ejemplo, un caso característico fue el sector agrícola, fundamental para la mayor parte de los países de la zona, que en la mayoría de los casos necesitaba de reformas urgentes que permitieran superar la situación arcaica a través de la tecnificación del mismo. Paralelamente, organismos como la CEPAL proponían el desarrollo del sector industrial, que a medio y largo plazo sería el propulsor económico de la zona y evitaría situaciones de crisis sociales derivadas de la migración rural hacia las ciudades.

Sin embargo y como señalan autores como Tavares y Gomes (1998), el problema no radicaba tanto en introducir el progreso tecnológico sino en *“tener en cuenta el sistema de relaciones sociales que presidía, en su conjunto, la organización y desarrollo de la producción, dentro y fuera de la agricultura”*. Con el tiempo y a pesar de las reformas introducidas, si bien es cierto que aumentó la productividad agrícola en la zona (especialmente en algunos estados), esto no implicó la desaparición de las diferencias sociales. Al contrario, se recrudecieron e intensificaron la disparidad de ingresos y la exclusión social.

De igual manera a como ocurrió en el sector agrícola, en el sector industrial se produjo un fenómeno paralelo: enriquecimiento y dominación de las elites políticas y económicas, por un lado; y total dependencia del exterior, por otro.

### **3.3. Ideología y rivalidades nacionales**

Otro aspecto a ser destacado era la inestabilidad y heterogeneidad de los regímenes políticos que por razones obvias ejercían influencia sobre el proceso de integración. La mayor parte de los países

---

<sup>317</sup> Tavares, M.C., Gomes, G., (ibidem p. 8)

<sup>318</sup> Grien, R., “La integración económica como alternativa inédita para América Latina”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 372 a 375.

de la zona se vieron inmersos en sistemas políticos de corte autoritario (sirvan de ejemplo las dictaduras burocrático autoritarias de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, entre otros) y vivían preocupados por cuestiones internas o bien por temas territoriales<sup>319</sup>.

Además, desde un punto de vista ideológico, el Estado era considerado el impulsor principal del cambio, que a su vez recurría a la integración regional como instrumento para lograrlo. En este contexto, el sector privado quedaba marginado por considerarse que buscaban el interés propio. Lo mismo ocurría con el resto de los actores no gubernamentales, que no tuvieron acceso a participar en estos procesos iniciales. Como resultado de lo anterior y tal y como señalan algunos autores, los procesos regionales vividos en América Latina surgían como proyectos cuyos objetivos eran claramente definidos (ideología, estructura institucional, etc.), pero que sin embargo no recibían un seguimiento pormenorizado, por lo que nunca se cumplían los ideales trazados<sup>320</sup>.

#### **4. El contexto económico y político de América Latina en la década de los noventa: la transformación productiva con equidad y el regionalismo abierto**

A pesar de las experiencias previas y debido a la caída de la inversión extranjera directa así como a la reducción de los flujos de capital, América Latina vio en los préstamos bancarios extranjeros una solución al problema. En la década de los setenta, la demanda de préstamos se incrementó de manera considerable, como así lo demuestra el hecho de que la deuda pública externa de la región pasara del 10,5% en 1966 al 26,1% en 1972, aumento que algunos justificaron por la situación económica derivada de las dos crisis del petróleo.

<b>Año</b>	<b>Total de la deuda externa pública, privada y a corto plazo en miles de millones de dólares</b>
<b>1960</b>	7,2 (sólo deuda pública externa)
<b>1970</b>	20,8 (sólo deuda pública externa)
<b>1975</b>	75,4
<b>1979</b>	184,2
<b>1980</b>	229,1
<b>1981</b>	279,7
<b>1982</b>	314,4

Fuente: CEPAL - 1991<sup>321</sup>

<sup>319</sup> Chaparro, A., “¿Por qué ha fracasado la integración latinoamericana?”, Monte Ávila, Caracas, 1989, p. 46.

<sup>320</sup> Chaparro, A., (ibídem, p. 47)

<sup>321</sup> CEPAL, “Notas sobre la Economía y el Desarrollo”, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1991, p. 42.

En concreto, la segunda crisis petrolera sirvió de parte aguas para la economía mundial, en la medida en que trajo consigo la recesión y provocó la caída de los precios en un gran número de productos. Ante este panorama, los países desarrollados estabilizaron la situación aplicando una estricta política monetaria y aumentando de manera considerable la tasa de intereses, provocando con esto la saturación del modelo latinoamericano de crecimiento basado en la deuda. Finalmente y coincidiendo con la caída de las exportaciones latinoamericanas la situación se hizo insostenible y en 1982 surgió la crisis de la deuda, de la que México se convirtió en el principal exponente al declararse incapaz de hacer frente a los pagos.

Esta situación provocó el freno de los préstamos extranjeros a los países latinoamericanos, lo que a su vez impulsó la puesta en marcha de un nuevo modelo de crecimiento basado en las exportaciones, en el que el papel regulador del Estado quedaba relegado a un segundo plano a favor de un esquema de corte neoliberal. De alguna manera, estas medidas se trataban de una respuesta al conjunto de planes de estabilización que se instalaron en la mayor parte de los países latinoamericanos en la década de los ochenta. Apoyado por las grandes instituciones financieras internacionales, la mayoría de los gobiernos e intelectuales de la década se unieron rápidamente al mismo. Entre sus principales objetivos destacan la puesta en marcha de un modelo de libre mercado, la liberalización financiera y la privatización de las empresas públicas. Claro ejemplo de este ambiente liberalizador fue el hecho de que la mayor parte de los países de la zona solicitaran el ingreso en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), como una forma de hacer oír su voz en los foros multilaterales.

Cabe señalar que el contexto mundial favorecía este nuevo posicionamiento latinoamericano. La caída del Muro de Berlín y la consiguiente desaparición del mundo bipolar, unido a la mayor hegemonía estadounidense y sus nuevas necesidades de agenda, con la inclusión de temas como la seguridad y el control de tráfico de drogas, facilitó que las repúblicas latinoamericanas (con excepción de Cuba), iniciaran una nueva forma de diálogo con Estados Unidos.

Sin embargo y a pesar de que los gobiernos latinoamericanos confiaban en salir rápidamente de la situación de deuda que atravesaban, el aumento de las exportaciones no se tradujo en un aumento de los ingresos por la debilidad del precio de los productos (y la fortaleza del dólar). Así por ejemplo, el valor de las exportaciones de la zona en 1985 no fue mayor al de 1981, situación que empeoró poco después con la caída de los precios del petróleo, con el consiguiente problema de liquidez. A esto hay que unir el hecho de que aunque algunas instituciones financieras internacionales

apoyaron a la región reprogramando sus créditos, al contrario, los acreedores privados no fueron tan accesibles. El resultado se tradujo en un aumento considerable de los intereses y, paralelamente, el incremento de la fuga de capitales, lo que provocó un mayor ahogamiento de la zona, que se mantuvo inmune al impacto del llamado Plan Baker lanzado por la administración norteamericana para salvar la situación.

Cuando la mayor parte de los países latinoamericanos empezaron a hacer frente a la deuda mediante la acumulación de retrasos en el pago de la misma, la administración Bush decidió lanzar en 1989 el denominado Plan Brady, que introdujo ventajas como el descuento por pagos, la liquidación de pagos atrasados así como la adopción de medidas económicas convenientes para Washington. En los años siguientes a la entrada en vigor del acuerdo, países como México, Costa Rica, Uruguay y Venezuela habían negociado satisfactoriamente el pago de la deuda, al abrir la posibilidad de compartir la carga y los beneficios del ajuste entre los países deudores y los acreedores.

Paralelamente y con el fin de hacer frente a la crisis de la deuda y la reducción del flujo de capitales, la mayor parte de los países de la región redujeron las importaciones y trataron de aumentar de la manera más rápida posible las exportaciones. Entre las naciones que primero lanzaron una estrategia de apertura comercial cabría señalar a Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y México, cuyos respectivos gobiernos lanzaron desde 1984, políticas tendentes a la reducción arancelaria, eliminación de cuotas y disminución de los derechos de exportación. En el caso de países como Brasil y Colombia, la liberalización del comercio se realizó a inicios de la década de los noventa y, en el caso de Brasil, favoreció igualmente el desarrollo del comercio intrarregional, al coincidir con la firma de un acuerdo bilateral con Argentina en 1991, antecesor del futuro Mercosur.

Como vemos en la siguiente tabla, diez años después de la crisis de la deuda, las principales economías latinoamericanas habían aumentado de manera considerable el volumen de sus exportaciones, lo que a su vez permitió un aumento de las importaciones. Sin embargo, cabe señalar que la mayor parte de estas exportaciones seguían realizándose en los sectores tradicionales (productos primarios principalmente), lo que provocaba que los ingresos obtenidos quedaran sometidos a los vaivenes externos.

Volumen de exportaciones 1980-1991 (1980 = 100)				
País	1985	1987	1989	1991
Argentina	144	120	141	178
Brasil	163	168	196	184
Chile	136	158	187	217
Colombia	104	169	170	221
México	180	206	223	260

Fuente: Cepal 1991<sup>322</sup>.

#### 4.1. El decálogo neoliberal del Consenso de Washington

En el contexto económico y político que acabamos de analizar, destaca el decálogo de medidas políticas y estrategias de desarrollo que, diseñadas por el economista John Williamson<sup>323</sup> y bautizadas como Consenso de Washington<sup>324</sup>, fueron impulsadas por el gobierno de Estados Unidos y otros organismos internacionales a partir de la década de los ochenta.

El Consenso de Washington estaba inspirado, por un lado, por el conjunto de estudios que desde finales de la década de los setenta seguía la línea de crítica al estado y, por otro lado, por la visión que desde el principio de la década de los noventa había impulsado el Banco Mundial, según la cual la participación del estado podía tener también matices positivos en la medida en que apoyara el

<sup>322</sup> CEPAL, “Notas sobre la Economía y el Desarrollo”, (ibídem p. 44).

<sup>323</sup> John Williamson, experto economista del Institute for International Economics, retomando las ideas defendidas durante la década de los ochenta por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, creó en 1989 el decálogo de Consenso de Washington, por el que se establecían los requisitos necesarios para lograr el desarrollo y que eran: 1) la disciplina presupuestaria; 2) la reorientación del gasto público hacia actividades con impacto social (sanidad, enseñanza e infraestructuras); 3) la reforma fiscal; 4) la liberalización financiera; 5) la instauración de un tipo de cambio competitivo; 6) la apertura comercial; 7) la liberalización de la inversión directa extranjera; 8) la privatización de empresas públicas; 9) la desregulación o eliminación de barreras a la libre circulación de mercancías y de mano de obra; 10) la garantía de los derechos de propiedad privada. Williamson, J., “What should the Bank Think about the Washington Consensus?”, Institute for International Economics, Washington, julio 1999. Igualmente, Williamson, J., “The Washington Consensus revisited”, en Emmerij L., Núñez Del Arco, J., (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Bustelo, P., “Desarrollo del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá”, *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Editorial Complutense, Madrid, 2003, 11 p., especialmente p. 1. Documento electrónico: <http://www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloPCW03.htm>

<sup>324</sup> Como han señalado algunos autores, el Consenso tenía las visiones de organismos de Bretton Woods, de los altos funcionarios del Congreso de Washington, de las Agencias Económicas del Gobierno, del Consejo de la Reserva Federal y los grupos de expertos. Como señala Casilda fue en este sentido “*la expresión de una visión no sólo tecnocrática sino parcial*”. Casilda, R., “América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda de Desarrollo de Barcelona”, Área de Economía y Comercio Internacional / América Latina – DT n° 10/2005, Real Instituto Elcano, febrero de 2005, 33 p., especialmente p. 17.



desarrollo competitivo del mercado<sup>325</sup>.

Desde esta perspectiva y retomando las palabras de Bustelo, el Consenso era el resultado de “*la intersección o los puntos comunes entre el planteamiento neoclásico radical (o abiertamente neoliberal) de los años ochenta y el enfoque neoclásico moderado (o liberal a secas) de los años noventa*”<sup>326</sup>. Frente a las tesis radicales de la década de los ochenta que reclamaban un papel estatal mínimo, las corrientes moderadas de la década de los noventa abogaban por un “*enfoque amistoso del mercado*”, en el que el estado cobrara más protagonismo como impulsor del proceso de desarrollo<sup>327</sup>.

El Consenso de Washington fue concebido como una forma de impulsar que los países de América Latina llevaran a cabo las reformas necesarias que les permitiera salir de la crisis de la deuda externa, de tal manera que como señaló Williamson, todos abordaran el problema desde una perspectiva común. El decálogo fue adoptado por la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos, muchos de ellos democracias jóvenes, que de esta manera pasaron a ser denominadas por algunos autores como “*democracias de mercado*”<sup>328</sup>.

Entre los efectos positivos observados, cabría señalar ante todo la prudencia monetaria que trajo consigo un control de la inflación en la mayor parte de los países, permitiendo disminuir el déficit presupuestario del 5% del PIB al 2% y reducir la deuda externa del 50% al 20% del PIB. Los aranceles se redujeron con la apertura comercial de un 40% al 10%, disminuyendo igualmente las barreras no arancelarias. Igualmente, la liberalización financiera se realizó de una manera

---

<sup>325</sup> Las críticas en torno a esta visión han sido constantes. Para algunos autores, las tesis propuestas por el Banco Mundial en su Informe sobre el desarrollo mundial en 1991, lejos de suponer una ruptura con las tesis neoliberales de los años ochenta, prolongaba las mismas, hasta el punto de que algunos han llegado a identificar este Consenso con neoliberalismo, en la medida en que impulsaría el fundamentalismo del mercado. Al respecto, el propio Williamson en estudios posteriores ha tratado de explicar su teoría, matizando que si bien él era partidario de la disciplina macroeconómica, las privatizaciones, la economía de mercado y el libre comercio, estaba en contra del monetarismo, la Economía de la oferta, los impuestos bajos y la existencia de un Estado minimalista. Williamson, J., “What should the Bank think about the Washington Consensus?”, documento de antecedentes para el *World Development Report*, julio 2000.

<sup>326</sup> Bustelo, P., (ibídem p. 2).

<sup>327</sup> Banco Mundial, “Informe sobre el desarrollo mundial. La tarea acuciante del desarrollo”, Washington, D.C., 1991.

<sup>328</sup> El primero en utilizar esta denominación fue el presidente W. Clinton en un discurso ante la Asamblea General de la ONU el 27 de septiembre de 1993, al establecer: “Nuestro propósito conductor debe ser expandir y fortalecer la comunidad mundial de democracias de mercado”, esta expresión sería retomada días después por el asesor de seguridad nacional, Lake, A., quien la convirtió en una nueva doctrina de política exterior al declarar que “*la sucesora de la doctrina de contención debe ser una doctrina de ampliación (doctrine of enlargement): la ampliación de la comunidad libre mundial de democracias de mercado*”. Vilas, C.M., “¿Más allá del Consenso de Washington?. Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial”, *América Latina Hoy*, n° 26, diciembre 2000, pp. 21 a 39, especialmente p. 23.

impactante, facilitando la inversión extranjera directa, que en el período comprendido entre 1988 y 1999 pasó de 4.250 millones de dólares a 15.775 millones de dólares y, posteriormente, en el período entre 1990 y 1994, aumentó hasta los 60.948 millones de dólares. Paralelamente, el número de privatizaciones creció considerablemente, favorecido por la nueva regulación existente y la desregulación de sectores hasta entonces protegidos. Durante el período comprendido entre 1986 y 1999 se llevaron a cabo 396 ventas en el sector privado, lo que suponía la mitad de las privatizaciones que se realizaron en el conjunto de los países en vías de desarrollo. Además y como elemento favorable, cabe señalar el aumento del volumen de exportaciones.

De igual manera, también se presentaron una serie de elementos negativos, entre los que cabría destacar los relacionados con el impacto social y, en específico, factores como la fragmentación del mercado de trabajo, amplias tasas de desempleo y subempleo, el deterioro de los salarios reales, la pérdida de servicios básicos de cobertura, el aumento de la inseguridad y de las desigualdades sociales y, en términos generales, el aumento de la población en condiciones de pobreza, que según las estadísticas de la CEPAL, pasó de ser un 40,5% en 1980, a un 48,3% en 1990 y a un 43,5% en 1997.

Como señalan algunos autores, el promedio de ingresos per cápita de las economías latinoamericanas era de 3.500 dólares en la década de los noventa, lo que no representaba más del 30% de los ingresos por habitante de los países desarrollados<sup>329</sup>. A esto hay que unir los problemas derivados de las privatizaciones realizadas y el desempeño de las mismas, la desregulación del comercio y las finanzas y, en definitiva, la persistencia de una cultura empresarial basada en el clientelismo, la falta de transparencia, la búsqueda del beneficio en el corto plazo, las prácticas monopólicas y, por último, la crisis financiera vivida por México en 1994-1995, país que hasta la fecha había sido considerado uno de los más avanzados en lo que a adopción de medidas inspiradas por el Consenso de Washington se refiere<sup>330</sup>.

El resultado del impacto de este conjunto de reformas generó entre la población una saturación reformista, en los términos del Banco Interamericano de Desarrollo. Así lo pone de manifiesto una encuesta realizada bajo la denominación de Latinobarómetro en 17 países de la zona, puso de manifiesto la baja aceptación de las medidas derivadas del Consenso de Washington entre la

---

<sup>329</sup> Casilda, R., “América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda de Desarrollo de Barcelona”, Área de Economía y Comercio Internacional / América Latina – DT n° 10/2005, Real Instituto Elcano, febrero de 2005, 33 p.

<sup>330</sup> Vilas, C.M., (ibídem p. 24).

población de la región<sup>331</sup>.

La mayor parte de las críticas al Consenso de Washington hacían referencia a la ausencia del tema de la equidad, lograda a través de la redistribución de la renta. Igualmente, llama la atención que fueran excluidos otros temas como el crecimiento o el medio ambiente. Expertos como Stanley Fisher<sup>332</sup> o Stiglitz<sup>333</sup> han destacado también las escasas referencias al papel regulador del Estado como garante de la competencia de los mercados. A las críticas también se sumó el Banco Mundial, cuyo presidente Wolfensohn, aprovechando la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile de 1998, puso en tela de juicio los resultados obtenidos del Consenso, excesivamente orientados al ámbito económico y sin tener en cuenta el impacto social. En su defensa, el propio Williamson trató de relativizar el impacto de su decálogo, argumentando que nunca pretendió crear un manifiesto neoliberal, admitiendo la connotación negativa que ha adquirido con el tiempo la propia denominación.

Por todo lo anterior, la mayor parte de la doctrina coincide en señalar que los resultados obtenidos durante el periodo comprendido entre la década de los ochenta y primera mitad de la década de los noventa, corresponden a los de una “primera generación de medidas”, que buscaron principalmente la reducción del papel del estado, así como la estabilización y la liberalización comercial de la región. Por lo tanto, sería necesaria una “segunda generación” de medidas, orientadas al ámbito social, con una participación más activa del Estado en aquellos aspectos considerados como positivos, es decir, aquellos que buscan el buen funcionamiento del mercado a través del fortalecimiento institucional.

Esta nueva generación de medidas, muchas de ellas complementarias a las ya existentes, buscaba no sólo la puesta en marcha de buenas políticas públicas, sino también el desarrollo de un marco institucional fuerte que evitara los fallos y redujera el riesgo de crisis en un contexto económico marcado por la liberalización del mercado. Como señalan algunos autores, el éxito o fracaso de

---

<sup>331</sup> Este estudio de opinión pública se llevó a cabo desde 1996 en un gran número de países latinoamericanos y gracias al mismo se entrevistó a un promedio de 1000 personas por país, principalmente de las áreas urbanas.

<sup>332</sup> Primer subdirector gerente del FMI y vicepresidente de Economía del Desarrollo del Banco Mundial desde 1994 y 2001. Negociador de la crisis mexicana, asiática, brasileña y argentina. Gobernador del Banco Central de Israel.

<sup>333</sup> Stiglitz, J., “Globalization and its Discontents”, Penguin, Londres, 2002. Para este experto, además de los efectos económicos, el Consenso debía evaluarse en función de otros parámetros como: 1) la mejora del nivel de vida, de los índices de educación y salud; 2) las medidas adoptadas para lograr un desarrollo sostenible ecológico; y 3) el logro de un mayor desarrollo democrático, lo que incluye la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

estas medidas implicaba un esfuerzo institucional considerable y dinámico, así como la generación de amplios consensos<sup>334</sup>.

Sin embargo, lo cierto es que las estadísticas muestran cómo la segunda mitad de la década de los noventa no aportó cambios sustanciales a esta situación, demostrando según la CEPAL, las debilidades sobre las que se cimentó el programa de liberalización económica y generando lo que se ha dado en denominar como “la media década perdida”, comprendida entre 1995 y el año 2000<sup>335</sup>.

#### **4.2. El nuevo regionalismo latinoamericano en el contexto de la transformación productiva con equidad**

Coincidiendo con el entorno económico del Consenso de Washington, el sistema internacional se vio sometido a una serie de cambios como: el fin de la Guerra Fría, la desaparición del esquema de alianzas imperante hasta entonces, la pérdida de posicionamiento económico y comercial de Estados Unidos así como el descontento norteamericano por los escasos resultados ofrecidos por el sistema multilateral de comercio y el creciente interés por impulsar el desarrollo de acuerdos preferenciales de comercio. A ello habría que sumar el impulso dado al proceso integrador europeo por el Acta Única Europea en 1986, los acuerdos adoptados en el Tratado de Maastricht en 1992 con el fin de alcanzar la Unión Económica y Monetaria y, finalmente, el anuncio de la ampliación hacia los países del Este.

Por su parte, América Latina estaba inmersa como hemos visto, en la aplicación de las medidas de estabilización y ajuste estructural impulsadas desde los organismos internacionales tras la crisis de la deuda. En este entorno neoliberal que promulgaba la liberalización comercial, se sentaron las bases de una segunda oleada regionalista, que se extendió a partir de la década de los ochenta y cobró especial auge en la década de los noventa, a la que se denominó nuevo regionalismo.

Como vimos en el capítulo teórico desde una perspectiva genérica, el concepto de nuevo regionalismo hace referencia al conjunto de iniciativas políticas que han proliferado desde finales de los años ochenta con vistas a la creación o reactivación de mecanismos de integración

---

<sup>334</sup> Casilda, R., (ibídem p. 16).

<sup>335</sup> CEPAL, “Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa”, Alfaomega/CEPAL, Bogotá, 2001.

económica regional en diversas zonas del mundo. Su surgimiento, en el contexto de la cooperación económica, se produjo en la cuenca Asia Pacífico y posteriormente se extendió a otras zonas geográficas, siendo precisamente en el continente latinoamericano en donde encontró mayor precisión y ámbito de aplicación.

Desde un punto de vista conceptual, varias han sido las denominaciones usadas para describir un mismo fenómeno, *“regionalismo abierto”, “nuevo regionalismo”* o *“integración profunda”*, aunque como señala De la Reza haciendo alusión a varios autores, tienen algunos matices diferentes. En general, es común que la doctrina utilice de manera indistinta los términos de *“nuevo regionalismo”* o *“segundo regionalismo”* para referirse a este fenómeno, como contraposición al *“viejo regionalismo”*, característico de la década de los cincuenta y setenta. Por otro lado, la dicotomía *“viejo”* y *“nuevo”* regionalismo alude también al tipo de la membresía, es decir, mientras que el viejo regionalismo se caracterizaba por el carácter exclusivo de pertenencia, el nuevo regionalismo, más flexible, ofrecía la bienvenida a *“cualquier país con disposición para aceptar las reglas derivadas de un acuerdo regional”*<sup>336</sup>.

Inclusive, hay autores, como Carvajal, que prefieren utilizar la expresión *neo-integración*, para hacer referencia a *“1. (...) un nuevo tipo de integración renovada que difiere del esquema integracionista tradicional en sus elementos estratégicos, en los actores que privilegia como catalizadores del proceso, en los objetivos de corto y de mediano plazo que persigue: así, en este sentido referido, el prefijo neo pretende significar el carácter nuevo de la integración que empieza en 1990; 2. En un segundo sentido, que complementa más no excluye el anterior, la partícula neo busca hacer referencia a una integración que “despega” impulsada por y en el marco del modelo neoliberal de desarrollo que se generaliza en 1990 con la elección en Latinoamérica de una serie de presidentes con tal programa de gobierno”*<sup>337</sup>.

Sin embargo y con el fin de clarificar el fenómeno en el contexto del presente capítulo, nos quedamos con la elección de De la Reza quien opta por el término *nuevo regionalismo* para calificar la estrategias de integración desarrolladas en el continente latinoamericano a partir de la década de los noventa y que pueden ser consideradas como un respaldo a las medidas

---

<sup>336</sup> Primo Braga, C.A., “The new regionalism and its consequences”, World Bank (IED), Washington DC, agosto 1994.

<sup>337</sup> Carvajal, L., “Integración, pragmatismo y utopía en América Latina”, Universidad Externado de Colombia – Universidad de Los Andes, Bogotá, 1993, pp. 107 y 108.

económicas liberales que se pusieron en marcha los años ochenta, buscando una mayor apertura y equidad desde el punto de vista social y democrático.

El nuevo regionalismo latinoamericano surge como resultado de una serie de variables, que como Casas Gragea se ha encargado de analizar, podrían catalogarse como exógenas, es decir, derivadas del entorno internacional y, endógenas o fruto de la propia idiosincrasia interna de la región, con alusión específica a la estructura doméstica de los países latinoamericanos así como al diseño de las instituciones de los procesos regionales<sup>338</sup>.

En relación a los condicionantes externos, el surgimiento del nuevo regionalismo en América Latina está fuertemente ligado a la pérdida de posicionamiento internacional de Estados Unidos, típico de la etapa bipolar, y el mayor protagonismo cobrado por la denominada Tríada (integrada además por Japón y la Unión Europea). A esto habría que unir el estancamiento de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay del GATT, que trajo como consecuencia un cambio de actitud de Estados Unidos, que sin dejar a un lado el modelo multilateral, apoyó la formación de acuerdos regionales como el TLC y el ALCA, cuyos objetivos eran claramente comerciales. Esto justificaría según Casas Gragea el perfil adquirido por el nuevo regionalismo latinoamericano, al ser visto como *“un fenómeno de cooperación económica regional e intergubernamental, debido a que la región latinoamericana se encuentra bajo la esfera regional renovada de la influencia norteamericana”* (...), teniendo como fuente inspiradora *“el modelo liberal o sajón”*<sup>339</sup>.

Sin embargo y dentro de los factores externos, no hay que olvidar el peso político adquirido por Japón y la Unión Europea. En relación a esta última, la llegada del mercado interior en 1986 y la firma del Tratado de Maastricht en 1992 dando lugar a la Unión Europea, fortalecieron el esquema integrador y lo convirtieron en modelo a seguir, especialmente en América Latina.

Además de los factores exógenos arriba indicados, el nuevo regionalismo latinoamericano se vio influenciado por una serie de condicionantes internos. Al respecto y como indica Sanahuja, los aspectos políticos derivados de las dinámicas de concertación de la década de los ochenta (Contadora, Esquipulas, Grupo de Río, etc.), contribuyeron a que los nuevos acuerdos ampliaran su agenda a otros ámbitos más allá del simplemente económico, promoviendo la concertación de las

---

<sup>338</sup> Casas Gragea, A.M., “El nuevo regionalismo latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional”, *Revista de Economía Mundial*, n° 6, 2002, pp. 137 a 157, especialmente p. 140 y ss.

<sup>339</sup> Casas Gragea, A.M., *ibídem* p. 143).

políticas exteriores, la cooperación ambiental, temas de seguridad y aspectos regionales como la circulación de personas.

De igual manera, desde el punto de vista económico, el nuevo regionalismo latinoamericano se vio favorecido por el conjunto de medidas adoptadas en la región al amparo del Consenso de Washington y, sobre todo, por la liberalización comercial unilateral, lo que permitía bajos niveles de protección externa, contribuyendo al aumento de la eficiencia y disminuyendo así los efectos discriminatorios de la integración para los terceros países. El Consenso de Washington, en su etapa inicial, se había alejado de la ideología del viejo regionalismo, por considerarlo demasiado proteccionista y alejado de la liberalización comercial. Por ello, Williamson (que introdujo el regionalismo abierto entre el programa de reformas del denominado “Consenso revisado” de 1996), lo visualizó como una herramienta efectiva para lograr un acceso estable hacia mercados proteccionistas y así promover la competitividad internacional, aumentando el peso negociador de los países latinoamericanos ante los países industrializados.

En términos similares se manifestaba la CEPAL, para quien el nuevo regionalismo se presenta como un proceso que además de facilitar la apertura y desregulación, sería una vía de escape para lograr *“una mayor competitividad internacional auténtica, basada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo”*<sup>340</sup>. Para la CEPAL, la integración regional es entendida como *“otra vía hacia una mayor apertura de la economía mundial”*<sup>341</sup> y tomando como referencia este marco de reformas, la CEPAL lanzó una agenda que denominó “la transformación productiva con equidad”.

Según esta estrategia, el logro de estos objetivos se conseguirá a través de una mayor competitividad y vinculación entre los agentes productivos, con especial énfasis en la formación de recursos humanos adecuados. Para la CEPAL, la industria pasaba a convertirse en el epicentro de la transformación productiva, la cual debe de operar en total sintonía con el resto de los agentes económicos (al respecto, el Estado abandona el carácter intervencionista para convertirse en catalizador y promotor a favor de la eficiencia del sistema económico).

Como podemos constatar, el papel de la CEPAL a la hora de sentar las bases ideológicas de la

---

<sup>340</sup> Debe observarse que en el vocabulario de la CEPAL, el término “competitividad auténtica” se opone a “competitividad espuria”, expresión creada por Fajnzylber para hacer referencia a la capacidad de competir en base a la depreciación cambiaria y los bajos salarios. Al respecto, *Documento de la CEPAL*, 1990, p. 80.

<sup>341</sup> Guillén, H., “De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina”, (ibídem p. 6).

inserción de América Latina en el contexto internacional fue fundamental, como así lo demuestra la readaptación del concepto centro periferia planteado en los años cincuenta. Es decir, lejos de abandonar estas tesis, las nuevas teorías de la CEPAL buscaron su sustento en ellas, como así puso de manifiesto G. Rosenthal, quien comparando la evolución de las ideas cepalinas (transformación productiva con equidad), señalaba que: *“(...) la propuesta de los años cincuenta a la relación asimétrica entre el centro y la periferia era la industrialización; la propuesta de los años noventa a la globalización de la economía es la competitividad internacional” ... “se continua impulsando la integración económica en el marco más amplio del compromiso de la institución con la cooperación intrarregional. Hoy sus planteamientos se acomodan a la tendencia de la globalización, así como ayer éstos eran funcionales a la industrialización”*<sup>342</sup>.

Salvando las distancias y considerando el contexto económico y social en el que se iba a desarrollar el proceso integrador en la década de los noventa, observamos ante todo que estamos ante una visión ampliada por la propia CEPAL que ya no sólo hace mención al crecimiento de la productividad como factor determinante del nivel de ingresos, sino que también incluye aspectos como la educación y el conocimiento como elementos fundamentales de la transformación productiva con equidad. Por ello, los estudios realizados inicialmente por la CEPAL y que de manera clara establecían la dicotomía entre centro y periferia, fueron reinterpretados en el sentido de que dicha dicotomía ya no es tan marcada sino que se está suavizando hacia formas combinadas. Así en palabras de A. Di Filippo, se asume que *el nuevo escenario mundial ha reducido la función de locomotora del crecimiento de las periferias que cumplían los centros, independizando en grado creciente los niveles de actividad entre ambos polos* (...) *“Las tendencias actuales del cambio tecnológico están clausurando las formas nítidas del comercio intersectorial en que se fundó el diagnóstico del Estudio y desarrollando formas de comercio intra-industrial e intra-firma no sólo entre los centros sino también respecto de las periferias”*<sup>343</sup>.

---

<sup>342</sup> Rosenthal, G., “Reflexiones sobre el pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL”, *Pensamiento Iberoamericano*, n° 24-25, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1994.

<sup>343</sup> Di Filippo, A., “La visión centro-periferia hoy”, *Revista de la CEPAL*, n° extraordinario, octubre 1998, pp. 176 a 185, especialmente p. 183.



### 4.3. Perfil del nuevo regionalismo latinoamericano: un regionalismo abierto

El nuevo regionalismo latinoamericano se caracteriza por su carácter abierto. El concepto “regionalismo abierto” ha sido objeto de numerosas definiciones, algunas de las cuales han generado ambigüedad y confusión. Desde un punto de vista básico, para algunos autores el término “regionalismo abierto” se contrapone al de “regionalismo cerrado”, en la medida en que el primero alude a un regionalismo que se focaliza en el aspecto de apertura internacional y la puesta en marcha de estrategias de competitividad internacional, frente a un regionalismo de carácter introspectivo, que hace de la sustitución de importaciones su razón de ser y que fue característico de las épocas precedentes<sup>344</sup>.

En América Latina, la primera vez que se utilizó el término de regionalismo abierto fue a la hora de definir y catalogar el modelo de integración andino, en la década de los ochenta. En ese momento, autores como Reynolds, Thoumi y Wettman hablaban del desarrollo de una estrategia para crear *“un conjunto de mercados dinámicos totalmente integrados a la economía internacional a través de la supresión progresiva de barreras al intercambio económico y el aumento de medidas favorecedoras del acceso social al mercado actual”*<sup>345</sup>.

Poco después, la CEPAL dentro de una amplia propuesta orientada a la “transformación productiva con equidad”, se refería al regionalismo abierto como el proceso que surge de conciliar *“la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general”*<sup>346</sup>. Para este organismo, el regionalismo abierto busca principalmente la compatibilidad y complementariedad de las políticas de integración con aquellas orientadas a mejorar la competitividad internacional. En esta misma línea de declaran autores como Lizano o Bulmer-Thomas, para quienes los acuerdos regionales suscritos al amparo del regionalismo abierto permiten reducir la incertidumbre y generan confianza en el sector privado a la hora de llevar a cabo

---

<sup>344</sup> Kuwayama, M., “Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: A survey of the literature”, *Serie Comercio Internacional*, División de Comercio y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 1999, 73 p., especialmente p. 7.

<sup>345</sup> Reynolds, C.W., Thoumi, F.E., Wettmann, R., “A case for open regionalism in the Andes: policy implications of Andean integration in a period of hemispheric liberalization and structural adjustment”, Agencia para el Desarrollo Internacional (USID), Washington D.C., 1993, p. 175.

<sup>346</sup> CEPAL, “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, (LC/G 1801), Santiago de Chile, abril 1994, especialmente p. 8. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

planes de inversión regionales y globales.

Por otra parte, autores como Ocampo señalan la coincidencia de los procesos de apertura comercial unilateral con el renacimiento experimentado por la integración regional y lo consideran una forma de reconocimiento al papel de la integración como fuente de racionalización y competencia de los sectores productivos. Para este autor, el concepto de “regionalismo abierto” pone de manifiesto la complementariedad existente entre los procesos de apertura comercial y la integración y, desde este punto de vista, los esfuerzos de integración regional no serían una alternativa al modelo multilateral, sino al contrario, un elemento complementario en el proceso de apertura de los mercados internacionales<sup>347</sup>.

Otros autores como Grinspun, al hablar de regionalismo abierto incluyen elementos de sustentabilidad, equidad y solidaridad. Finalmente y en relación al regionalismo abierto latinoamericano, expertos como Van Klaveren<sup>348</sup> y Palacios<sup>349</sup> identifican este nuevo regionalismo como un proceso en el que convergen diferentes iniciativas a nivel subregional, regional e incluso hemisférico, que implican la puesta en marcha de un esquema de interacción y alianzas menos rígido y exclusivo, al que se unen políticas de cooperación en el ámbito de los derechos humanos, desarmamento, etc.

En términos generales y como ha indicado Robson, el regionalismo abierto sigue con los objetivos clásicos de la integración económica, es decir, implica tanto efectos estáticos (aunque ya no sean el principal elemento) entre las que cabría señalar mejoras del bienestar propias de la creación de comercio o un aumento de la eficiencia fruto de la reestructuración productiva, así como efectos dinámicos (siendo estos los más favorecidos), como la supresión de los costes de transacción o las barreras administrativas. La CEPAL, consciente de esta circunstancia, visualizaba el regionalismo abierto como la opción menos mala para los países latinoamericanos a la hora de hacer frente a las dificultades del entorno internacional, en la medida en que otorga preferencias a los países miembros y genera compromisos que, en su mayoría, buscan una menos discriminación intrarregional, así como la estabilización macroeconómica de cada país, facilitando así el

---

<sup>347</sup> Ocampo, J.A., “Pasado, presente y futuro de la Integración Regional”, *Revista Integración & Comercio*, n° 13, enero-abril 2001, BID-INTAL, pp. 149 a 161, especialmente p. 150.

<sup>348</sup> Van Klaveren, A., “América Latina: hacia un regionalismo abierto”, *Estudios Internacionales*, vol. XXX, enero-marzo 1997, n° 117.

<sup>349</sup> Palacios, J.J., “El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio”, *Revista Comercio Exterior*, abril 1995.

intercambio comercial y reduciendo al mismo tiempo los costes de transacción y la discriminación interior<sup>350</sup>. De esta manera, la integración pasa a convertirse en un instrumento a favor de una economía abierta y transparente y ello gracias a los acuerdos de integración, garantes de la efectiva eliminación de las barreras al libre comercio.

La CEPAL era consciente de que para lograr estos objetivos hay que poner en marcha esquemas de integración más profundos, que supriman no sólo las barreras arancelarias, sino también las no arancelarias, pues estas últimas tienen un impacto importante en aspectos como la competitividad<sup>351</sup>. Por ello y teniendo en cuenta estos factores, la CEPAL desarrolló una serie de características que favorecen el regionalismo abierto, entre las que cabría señalar: en primer lugar, el hecho de que los acuerdos garanticen una amplia liberalización de los mercados en ciertos sectores, lo que implica limitar las excepciones y elaborar listas negativas de bienes excluidos y no a la inversa, listas positivas de productos favorecidos por el libre comercio. En segundo lugar y a pesar de que el regionalismo abierto se inspira en un bajo nivel de protección, con el fin de promover las economías de escala y los efectos dinámicos de la integración, se recomendaba instaurar una cierta preferencia regional. En tercer lugar, se buscará la puesta en marcha de una política de competencia que garantice la eficiencia y transparencia de los mercados; en cuarto lugar, se buscará la coordinación para la puesta en marcha de una política comercial común frente a terceros, para evitar la multiplicidad de compromisos adquiridos en la materia. En quinto lugar, se buscará la convergencia para lograr una mayor estabilidad macroeconómica, especialmente en asuntos como la política fiscal y monetaria, así como los equilibrios internos y externos. En sexto lugar y con el fin de lograr una transformación productiva así como el progreso técnico, será necesario incluir políticas sectoriales en rubros estratégicos como los transportes, la energía o la innovación tecnológica. En séptimo lugar, con el fin de disminuir las asimetrías existentes entre los socios e impulsar la cohesión social y territorial, es probable que sean necesarias políticas orientadas a dicho fin. Finalmente, con el fin de llevar a cabo lo arriba explicado, se requiere un marco normativo e institucional preciso, que permita desarrollar estos objetivos de manera eficaz<sup>352</sup>.

---

<sup>350</sup> Comisión Económica para América Latina, “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, Documento de la CEPAL, 1994.

<sup>351</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. Report 2002”, BID, Washington, The Johns Hopkins University Press, 2002, p. 3.

<sup>352</sup> Comisión Económica para América Latina, “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, Documento de la CEPAL, 1994. Documento electrónico: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

Ahora bien, tal y como señala Sanahuja (haciendo referencia al documento de la CEPAL de 1994), cada etapa de la integración regional implica una serie de requisitos, como así ocurrió de igual manera en la experiencia europea. Si como señala la CEPAL, sólo se busca la supresión de barreras arancelarias y la promoción de la libre circulación de mercancías, un esquema institucional básico de carácter intergubernamental pudiera ser suficiente. Sin embargo, si lo que se pretende es una mayor complejidad con la correspondiente coordinación de políticas, se hace necesarias instancias más desarrolladas y de carácter intergubernamental o lo que Sanahuja denomina *“un marco supranacional adecuado”*<sup>353</sup>.

Otro aspecto a tener en cuenta es el hecho de que el regionalismo abierto además de responder a una necesidad económica y de requerir un marco institucional adecuado, es ante todo un proceso de carácter político en el que conceptos como democracia o soberanía son sometidos a una reformulación. Se trata de poner en marcha un nuevo marco institucional que implica la existencia de instancias supranacionales, con suficiente legitimidad y representatividad democráticas. Como ya mencionaba la CEPAL, organismos como el Parlamento Latinoamericano cobran especial relevancia a la hora de introducir la integración en la agenda política de cada país miembro. Al respecto y como señala Sanahuja, el regionalismo se convertiría en *“una estrategia para promover la gobernanza democrática de la globalización (...) tanto al interior de los Estados (...) como en el marco de las relaciones internacionales a través de una cooperación interregional más intensa”*<sup>354</sup>.

Sin embargo, la realidad ha demostrado con el tiempo que muchas expectativas generadas en torno al regionalismo abierto no se han cumplido, debido a varios factores como los problemas derivados de la puesta en marcha de esquemas de integración tan complejos y, sobre todo, las presiones e intereses económicos y políticos existentes en cada país, de influencia claramente nacionalista.

#### **4.4. El agotamiento del regionalismo abierto en América Latina**

Como hemos visto, durante la década de los noventa al amparo del nuevo regionalismo se experimentó un aumento considerable del número de acuerdos regionales registrados ante la OMC.

---

<sup>353</sup> Sanahuja, J.A., “Regionalismo e Integración en América Latina: balance y perspectivas”, (ibidem p. 79). Igualmente, Comisión Económica para América Latina, “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, Documento de la CEPAL, 1994. Documento electrónico: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

<sup>354</sup> Sanahuja, J.A., “Regionalismo e Integración en América Latina: balance y perspectivas”, (ibidem p. 80).

En este panorama, América Latina ocupó un lugar de preferencia, al hacer de la integración una de sus estrategias para el desarrollo en equidad.

Al realizar un examen de los diferentes procesos subregionales abiertos, se observa que los objetivos inicialmente planteados apenas se han cumplido y, si lo han hecho, ha sido de una manera selectiva, en la medida en que se ha privilegiado la llamada “integración negativa”, basada en el fomento de la liberalización comercial intrarregional, en vez de una integración positiva, orientada al establecimiento de políticas comunes y el fortalecimiento institucional, tal y como inicialmente recomendaba la CEPAL en su estudio de 1994.

Fruto de esta estrategia intergubernamental son los resultados dispares que se han obtenido, especialmente a la hora de avanzar en la llamada integración positiva, que se ha enfocado más en la liberalización comercial que en el verdadero fomento de una política de desarrollo que acabe, por ejemplo, con las asimetrías existentes o dinamice la política de innovación y desarrollo regional.

Como mostramos en la siguiente tabla, el intercambio comercial intragrupo ha crecido de manera considerable, esto sin duda es positivo en la medida en que favorece una mayor convergencia entre los implicados. Lo mismo pudiera decirse en materia de atracción de la inversión extranjera, pues la región sigue siendo punto de destino para un gran número de multinacionales. Sin duda, ambos factores (comercio e inversión) constituyen, como señala Sanahuja, una integración de “facto”<sup>355</sup>.

	1990	1995	1998	2002	2004	2007
<b>ALADI</b>						
Exportaciones totales	112.694	104.170	51.345	319.807	427.835	675.139
Exportaciones a la ALADI	13.589	35.471	43.118	36.164	56.777	107.586
Exportaciones Intrarregionales (%)	12,1%	17,4	17,2	11,3	13,3	15,9
<b>CAN</b>						
Exportaciones totales	31.751	39.134	38.896	52.177	74.140	139.102
Exportaciones a la CAN	1.312	4.812	5.504	5.227	7.604	12.909
Exportaciones Intrarregionales (%)	4,1	12,3	14,2	10,0	10,5	9,3
<b>Mercosur</b>						
Exportaciones totales	46.403	70.129	80.227	89.500	134.196	221.498

<sup>355</sup> Sanahuja, J.A., “Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, *Anuario de Integración*, n° 7, 2008, Buenos Aires. Documento electrónico: <http://www.cries.org/anuario-integracion-2008-2009.pdf>

Exportaciones al Mercosur	4.127	14.199	20.322	10.197	21.134	33.051
Exportaciones						
Intrarregionales (%)	8,9	20,2	25,3	11,4	12,9	14,9
<b>MCCA</b>						
Exportaciones totales (a)	4.480	8.745	14.987	17.006	19.767	26.036
Exportaciones al Mercosur	624	1.451	2.754	2.871	3.506	5.217
Exportaciones						
Intrarregionales (%)	13,9	16,6	18,4	16,9	17,7	20,0
<b>CARICOM</b>						
Exportaciones totales	4.118	5.598	4.790	5.732	7.880	19.872
Exportaciones al Mercosur	509	843	1.031	1.220	1.810	2.793
Exportaciones						
Intrarregionales (%)	10,3	14,2	18,6	17,2	17,4	14,1
<b>América Latina y el Caribe</b>						
Exportaciones totales (b)	130.214	227.922	280.065	347.610	472.444	761.959
Exportaciones América						
Latina y el Caribe (c)	18.727	45.180	56.644	53.424	79.952	144.211
Exportaciones						
Intrarregionales (%)	13,9	19,8	20,2	15,4	16,9	18,9

(a) – Incluye ventas externas por la maquila

(b) – Incluye ALADI, CARICOM, Panamá, Cuba y República Dominicana.

(c) – Incluye el comercio intrasubregional en los grupos regionales, además del realizado por México y Chile al resto de la región, así como las exportaciones de Cuba, Panamá, Venezuela y República Dominicana al resto de países de la región.

Fuente: Sanahuja, J.A.<sup>356</sup>, a partir de datos extraídos del departamento de estadísticas de la CEPAL y del Fondo Monetario Internacional.

Por otro lado, se observa que a efectos institucionales, el regionalismo abierto se ha debilitado fruto de la aplicación de un esquema intergubernamental. La propia idiosincrasia de los países latinoamericanos, enfocada a defender una tradición nacionalista y recelosa de ceder a organismos supranacionales parcelas de soberanía (en lo que algunos autores han calificado de tradición “westfaliana”<sup>357</sup>), ha acabado generando la puesta en marcha de un “regionalismo ligero”, que a falta de órganos decisorios adecuados, queda a merced de la voluntad de los gobiernos de turno en los diferentes países. A esto, habría que sumar la falta de una verdadera participación de la sociedad civil en estos procesos, es decir, la ausencia de una verdadera “*dimensión ciudadana de la integración*”<sup>358</sup>.

<sup>356</sup> Sanahuja, J.A., (ibídem p. 16).

<sup>357</sup> Sanahuja, J.A., (ibídem p. 18).

<sup>358</sup> Serbín, A., “Entre Unasur y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?”, en Mesa, M., (coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Icaria/CEIPAZ, Barcelona, 2007, pp. 183 a 207.

Además, otro factor a tener en cuenta dentro de la crisis del regionalismo abierto son las múltiples opciones extrarregionales con las que cuentan los países latinoamericanos, lo que está generando que muchos de ellos en la búsqueda del mayor número de socios posibles, participen de manera simultánea en proyectos multilaterales, plurilaterales y bilaterales (lo que Baghwatti calificó de “*spaghetti bowl*”), lo anterior, además de provocar incertidumbre, pone de manifiesto la incapacidad para generar verdaderas políticas de convergencia.

Dentro de esta variedad de oportunidades, destacan los denominados Acuerdos Sur-Norte, que se han convertido en punto de referencia para muchos países de la región, que han optado por firmar acuerdos comerciales con países más avanzados como forma de facilitar la inserción internacional.

Estos acuerdos firmados entre socios desiguales, tradicionalmente se fundamentaban en regiones de desarrollo (como los Acuerdos de Lomé, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe – ICC; el *Caribbean-Canadian Trade Agreement* - Caribcan, entre otros), y sus objetivos e instrumentos se establecían tomando en consideración las asimetrías existentes, buscando tratos preferenciales sin exigir a cambio una relación de reciprocidad<sup>359</sup>. Los nuevos modelos con enfoque Sur-Norte que han surgido en los últimos años se caracterizan por grandes diferencias en los niveles económicos y de desarrollo de los países miembros, así como por establecer pautas para la liberalización comercial incluyendo aspectos como mayor apertura para las inversiones, para la propiedad industrial y los servicios, entre otros.

Diversas razones justifican, según Sanahuja<sup>360</sup>, el aumento de este tipo de acuerdos, en primer lugar, el entorno actual del sistema multilateral de comercio, en el que la OMC insta a la sustitución de las preferencias comerciales no recíprocas dadas a los países andinos y centroamericanos para ingresar en los mercados de Estados Unidos o la UE a favor de preferencias comerciales no discriminatorias o bien de acuerdos de libre comercio. En segundo lugar, otro factor a tener en cuenta es la propia incertidumbre derivada de las negociaciones de la “ronda de Doha”; en tercer lugar, el hecho de que los acuerdos “sur-norte” garantizan el acceso a mercados de interés como Estados Unidos y la UE, constituyendo a su vez un atractivo para la llegada de inversión extranjera directa; en cuarto lugar, no hay que olvidar que este tipo de acuerdos tiene un campo de acción normativo más amplio que los denominados acuerdos “sur-sur”, lo que a su vez garantiza más seguridad jurídica a los inversores y puede llegar a promover una mayor convergencia en las

---

<sup>359</sup> Giacalone, R., “Integración Norte/Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional”, *Revista Nueva Sociedad*, n° 160, pp. 69 a 85, especialmente p. 70.

<sup>360</sup> Sanahuja, J.A., (ibídem p. 21).

políticas de los países integrantes, facilitando así una “integración positiva”. Finalmente, ofrecen un mayor rango de competitividad y facilitan un esquema radial de apertura internacional.

Por lo anterior, no es casualidad que potencias como Estados Unidos hayan apoyado desde el año 2000 este tipo de acuerdos, ya sean bilaterales o subregionales (como el CAFTA–RD, el acuerdo bilateral con Perú y Colombia). Igualmente, la Unión Europea ha suscrito acuerdos similares con Chile, México y los países del Caribe, así como “acuerdos de asociación” con otros grupos sub-regionales de la zona.

Ahora bien, frente a estos argumentos favorables, también se detectan una serie de desventajas. Dadas las características de este tipo de acuerdos, si no se calculan los costes de la liberalización comercial, los mismos pueden acabar generando asimetrías que benefician a la larga a los países más avanzados. De hecho y como veremos más adelante en el caso específico de México, el coste a pagar por el país menos desarrollado se puede ver reflejado en términos de falta de competitividad productiva, exclusión social y desempleo. Además, otro de los elementos negativos a tener en cuenta está relacionado con la menor autonomía de las políticas de desarrollo, pues estamos ante acuerdos que como instrumentos internacionales que son, priman sobre el marco jurídico nacional.

#### **4.5. Redefinición del regionalismo en América Latina en un entorno post-liberal**

Con el debilitamiento del regionalismo abierto latinoamericano empiezan a surgir corrientes teóricas partidarias de una reformulación del mismo. Al respecto, hay que tener en cuenta que en la coyuntura política y económica que rodea la región, muchos gobiernos han desarrollado una visión crítica del regionalismo abierto, al que consideran de alguna manera emparentado con las políticas neoliberales fruto del Consenso de Washington. En concreto y desde la perspectiva de algunos grupos de la izquierda latinoamericana, se tiene la impresión de que el fracaso del regionalismo abierto se debe a la incapacidad de los gobiernos de la zona de poner en marcha políticas orientadas al desarrollo, así como al hecho de que el mismo haya sido impulsado desde el exterior por organismos internacionales marcadamente neoliberales.

Partiendo de estas situación, autores como Sanahuja visualizan en los últimos tiempos la tendencia hacia un regionalismo que se define desde el enfoque del “Estado desarrollista”, en el que factores



como la globalización y la integración son vistos como elementos perturbadores. Este regionalismo reclama una participación activa del estado bajo un enfoque neo-nacionalista que, llegado el caso, puede llegar a afectar incluso el correcto desarrollo de un marco institucional favorable a los procesos regionales. Según Sanahuja, el regionalismo que marca tendencia se caracteriza por los siguientes elementos:

- La prioridad otorgada a la agenda política en detrimento de la económica y comercial. A ello ha influido la llegada al poder de partidos de izquierda partidarios de las corrientes nacionalistas y, por lo tanto, marcadamente proteccionistas. Este sería el caso de países como Venezuela y Brasil.
- El segundo elemento a tener en cuenta, con el fin de dejar a un lado las tesis neoliberales enfocadas en la promoción del comercio, se vuelve a relanzar la “agenda de desarrollo”;
- En tercer lugar y frente al protagonista que los actores privados y las fuerzas del mercado tuvieron en la etapa del regionalismo abierto, se otorga un mayor papel a los actores estatales;
- En cuarto lugar, se potencia la denominada integración positiva, es decir, la creación de un marco institucional que permita consolidar los diferentes procesos abiertos y, en especial, todo aquello que tenga que ver con el impulso a la agenda de cooperación.
- Además, esta nueva etapa del regionalismo incide en otorgar mayor peso a todas las políticas de corte social que tiendan a disminuir las asimetrías existentes en materia de desarrollo y, en concreto, las que buscan luchar contra la pobreza y la desigualdad social;
- En sexto lugar, este regionalismo revisado busca mejorar las condiciones de acceso a los mercados y para ello incide en mejorar las carencias tradicionales que en materia de infraestructura han aquejado a los países de la región;
- Igualmente, se ha hecho de la política energética un elemento clave en esta nueva agenda regionalista y,
- Por último, este regionalismo busca la puesta en marcha de mecanismos que permitan una mayor aceptación social de los procesos, lo que incluye la coordinación de medidas para una mayor participación de la sociedad en los mismos.

Como avanzábamos en párrafos anteriores, en el contexto actual marcado por la crisis económica y financiera global, América latina al igual que otras regiones, está volviendo a una visión en la que la participación del Estado es más activa y, a la vez proteccionista, precisamente como una forma de

hacer frente a los acontecimientos externos. Por ello, estaríamos hablando en estos momentos de una nueva reformulación del regionalismo que trata de dejar de lado la imagen liberal que adoptó el regionalismo abierto y que encuentra en dos proyectos, Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), una clara manifestación de esta nueva corriente de pensamiento.

Cabe señalar que todavía es pronto para hablar de un modelo sustituto del regionalismo abierto para América Latina, pues como señala Sanahuja, junto a estas iniciativas coexisten también proyectos “sur-norte” o estrategias radiales de algunos países de inserción internacional “*hub and spoke*”. Por ello, este autor prefiere hablar de que nos encontramos en un período de transición en el que se carece de modelos específicos, que está claramente politizado y que ante todo, trata de buscar nuevos consensos<sup>361</sup>.

Prueba de lo anterior, en el continente americano se aprecian hoy en día iniciativas diversas como: un espacio norteamericano de integración (que será analizado en el siguiente capítulo), en que se integran México, los países centroamericanos y algunos de América del Sur gracias a tratados de libre comercio, así como Plan Puebla Panamá. A esto habría que unir proyectos impulsados por los países sudamericanos, entre las que destacan el liderado por Brasil (Unasur) o por Venezuela (Alba). Ambos, sin ser opuestos, enfrentan una serie de obstáculos, que en el caso de Unasur vienen marcados por la visión particular brasileña de la integración, o los débiles resultados obtenidos por experiencias precedentes como el Mercosur. En el caso del Alba, el principal escollo se deriva de la excesiva politización del proyecto.

De ambas iniciativas sudamericanas, el Unasur es sin duda la más representativa y viable, siendo la prueba de fuego para poder hablar de un auténtico regionalismo post-liberal. Junto a la opción competidora del Alba, ambas propuestas constituyen una alternativa frente a la denominada “opción norteamericana pacífica”, que seguidora todavía del regionalismo abierto, habla de establecer marcos más flexibles que favorezcan la liberalización comercial en el marco de los tratados de libre comercio.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que más que hablar de crisis de la integración o del regionalismo, lo que realmente está en juego es la pervivencia o no del regionalismo abierto y su visión. Lejos de abandonarse el debate, lo cierto es que esta crisis está favoreciendo la llegada de

---

<sup>361</sup> Sanahuja, J.A., (ibídem p. 23 y ss).

nuevas formas de cooperación, siendo los acuerdos “sur-sur” un claro ejemplo, así como los acuerdos “sur-norte”, impulsados por Estados Unidos y la Unión Europea, que o bien pueden ayudar a consolidar el proceso o, por el contrario, pueden disgregarlo.



## Conclusiones

Como hemos podido comprobar a lo largo de esta primera parte teórica de la tesis y desde una perspectiva conceptual, el regionalismo se presenta como un fenómeno de amplio alcance que ha sido objeto a lo largo de los últimos años de numerosos debates y formulaciones. Desde sus orígenes, los diferentes autores y escuelas han tratado de explicar, ya sea desde el enfoque económico, político, social o de las relaciones internacionales, el alcance multidisciplinar y el impacto tanto interno (nacional) como externo o internacional del mismo. El resultado, aunque esclarecedor, no lo ha sido lo suficiente en la medida en que no podemos decir que exista hoy en día una definición clara y homogénea del término.

Lo primero que llama la atención es el hecho de que el carácter pluridisciplinar del regionalismo provoca que surjan confusiones conceptuales, al mezclarse de manera indistinta términos como integración regional, integración económica, cooperación, etc. Lo anterior, unido a la variedad de formulaciones teóricas existentes, constituye una prueba de que estamos ante un fenómeno en constante evolución y adaptación a las circunstancias.

Más allá del factor conceptual, en el actual esquema multilateral imperante a nivel internacional el regionalismo, lejos de ser apreciado como un elemento distorsionador, es considerado un factor

complementario que, en el medio y largo plazo, está ayudando a la consolidación del orden económico mundial. Prueba de ello es la propia evolución experimentada por el regionalismo, que ha pasado de una primera etapa, marcada por una visión básica y estrictamente comercial, a un segundo período, más flexible, calificado por la doctrina como “regionalismo abierto”, en el que se han introducido elementos que traspasan las teorías clásicas del comercio internacional, convirtiéndose así en impulsor de la competitividad y sirviendo de aliciente para lograr una mayor atracción de la inversión extranjera. En la actualidad, podemos afirmar que el regionalismo se presenta como un elemento consolidador de la actual globalización.

Además, el regionalismo aparece como un fenómeno articulador y complementario, al convertirse en catalizador para la participación de nuevos actores. De manera específica, ha ayudado a forjar una nueva visión del Estado Nación, en la que dejando a un lado visiones estrictas sobre la soberanía, los Estados han aprendido a ceder parte de la misma a favor de entidades supranacionales con el objetivo de la obtención de un bien común.

Desde esta perspectiva, el hecho de pertenecer a un determinado modelo regional no sólo reporta beneficios internos a los Estados (como una mayor cohesión y estabilidad), sino que posibilita una mayor presencia internacional y, por consiguiente, un aumento de su poder de negociación (especialmente evidente en economías emergentes con escasa participación en los foros internacionales).

Además y a un nivel inferior, el regionalismo otorga un mayor protagonismo a aquellos entes subestatales (entendidos estos por organismos gubernamentales, municipios, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, etc.) que, tradicionalmente operaban en el ámbito interno pero, al consolidarse los esquemas regionales, pasan a la primera plana. De esta forma, el proyecto regional se convierte en un foro en el que tienen presencia una gran variedad de actores, que a su vez obtienen una puerta de acceso al sistema internacional.

De lo anterior podemos deducir que el regionalismo es un proceso abierto, en constante evolución y constituye una estrategia de amplio recurso para aquellos países que quieren mejorar su competitividad y adquirir un mejor posicionamiento global. Como consecuencia de esta visión y prueba del éxito alcanzado por el regionalismo en los últimos años, observamos el aumento considerable del surgimiento de bloques regionales (especialmente en algunas regiones como

América Latina), lo que lejos de alterar el modelo multilateral desde una perspectiva individual, lo ha favorecido pero desde un enfoque grupal.

Como acabamos de mencionar, el caso latinoamericano merece especial atención, sobre todo si consideramos que esta región históricamente ha sido pionera en el lanzamiento de proyectos regionales.

Apoyadas desde la CEPAL, desde la década de los cincuenta y durante el primer período del regionalismo, la mayor parte de las iniciativas hicieron hincapié en lograr un mayor desarrollo económico y comercial. La falta de políticas de coordinación, los intereses creados y la ausencia de una visión de conjunto hicieron fracasar las primeras tentativas regionales, aunque no restringieron la puesta en marcha de nuevos mecanismos bajo el esquema del nuevo regionalismo o regionalismo abierto latinoamericano.

A partir de la década de los noventa y superados los momentos críticos de los años previos, surgieron nuevos proyectos regionales orientados a buscar un mayor desarrollo, una mejora de la competitividad y, en especial, una presencia internacional que al mismo tiempo ayudara a consolidar las reformas internas emprendidas por la mayor parte de los países de la zona. El regionalismo abierto latinoamericano se convertía así en una tabla salvavidas para la región.

Ahora bien, este regionalismo ha adolecido desde el inicio de una estrategia en el medio y largo plazo. Es decir, las altas expectativas iniciales no se han correspondido con la puesta en marcha de políticas adecuadas y esto se ha puesto de manifiesto en el carácter reacio de los gobiernos a aceptar cualquier síntoma de supranacionalidad, rechazando la puesta en marcha de estructuras institucionales fuertes. Además, este regionalismo ha optado por un esquema ligero y a la vez selectivo, en la medida en que los diferentes países de la zona han preferido establecer su propia agenda regional, generando a su vez diversas opciones dentro del continente (destacando el caso particular de Chile y México, que se han decantado claramente por un esquema de integración comercial con Estados Unidos). Por último, destaca el carácter elitista de este regionalismo, en la medida en que no se ha buscado establecer un vínculo entre la clase política (principal propulsora del mismo) y la ciudadanía en general. El resultado es una amalgama de acuerdos que lejos de dotar de una imagen sólida a la zona, ha generado un panorama confuso y debilitado.

Ante esta situación, el panorama actual del regionalismo latinoamericano debe hacer frente a dos vías de escape: por un lado, una redefinición del modelo regional de la región, algo indispensable si

consideramos el surgimiento de nuevas iniciativas regionales en el Cono Sur bajo el liderato de Brasil (como son el Unasur y el Alba). Y por otro lado, la aparición de una vía alternativa, manifestada a través de los acuerdos sur-norte, que a pesar del enfoque asimétrico sobre el que se estructuran, constituyen un imán atractivo para ciertos países de la región, que utilizando estrategias radiales de vinculación y huyendo de los compromisos exclusivos, ven en este tipo de acuerdos una manera de interactuar con potencias económicas y tener mayor presencia en la esfera internacional.

Este sería el caso específico de México, país que ha optado por tomar cierta distancia de la dinámica regional del resto de países latinoamericanos y especialmente de los ubicados en el Cono Sur, para decantarse por una estrategia de diversificación y establecimiento de contactos con potencias económicas fuertes.



**Parte II**

***La estrategia regional de México al amparo de la experiencia del  
Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Acuerdo de  
Asociación, Concertación Política y Cooperación con la Unión  
Europea***

En la primera parte de la tesis hemos plasmado los aspectos teóricos que rodean al regionalismo, su evolución y posterior adaptación al contexto latinoamericano.

Como hemos visto, el regionalismo latinoamericano y más concretamente el regionalismo abierto latinoamericano marcó un parte aguas para la región en su forma de vincularse en la esfera internacional. A partir de la década de los noventa, el aumento del número de iniciativas regionales supuso un nuevo despegue para la zona, que esperanzada, vio en los mismos una forma de lograr un mayor desarrollo económico y mejorar la competitividad local. La integración alcanzó niveles importantes en temas relacionados con la liberalización arancelaria, a pesar de que los intercambios intrarregionales estén todavía muy bajos (apenas el 16% en el año 2000 y el 18,9% a inicios del 2008), lo que se explicaría por la propia idiosincrasia de la zona, marcada por la presencia de un gran número de barreras no arancelarias, la no existencia de políticas conjuntas, la falta de un esquema institucional que ofrezca garantías en un proceso integrador o bien, la ausencia de medidas que reduzcan las asimetrías existentes.

A esto habría que unir los condicionantes externos, que han hecho excesivamente vulnerables los diferentes proyectos integradores puestos en marcha, provocando en la mayoría de los casos una reacción ofensiva de la parte de los gobiernos que, en la mayoría de los casos, han acabado asumiendo compromisos políticos de difícil concreción.

Además y dentro de los condicionantes exógenos a tener en cuenta encontramos el contexto internacional, que ha hecho de la salvaguarda de la seguridad mundial su principal premisa. Habría que sumar igualmente la agenda de desarrollo definida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que, al establecer nuevas prioridades, deja a América Latina en un segundo plano. El conjunto de estos elementos nos permiten afirmar que el modelo de regionalismo abierto puesto en marcha en la región a partir de la década de los noventa parece haber llegado a su máxima expresión y está sufriendo un proceso de agotamiento.

Desde esta perspectiva, las opciones de la región se reducen a las siguientes estrategias regionales:

- En primer lugar, una estrategia que pudiéramos calificar (como ya avanzamos en el anterior capítulo) de “regionalismo post-liberal”, en el que cobran especial relevancia proyectos sudamericanos como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), apoyado por Brasil y el Alba, proyecto impulsado por Venezuela con claros tintes geopolíticos, que quiere servir de contrapeso al anterior liderado por Brasil;
- En segundo lugar, la búsqueda de opciones más pragmáticas, que tienen como resultado el surgimiento de los llamados acuerdos “sur-norte”. Esta tendencia ya fue inaugurada por México en la década de los noventa, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y, en los últimos años, parece haberse extendido entre otros países de la región, especialmente en Centroamérica y la República Dominicana (que suscribieron el Acuerdo CAFTA-DR con Estados Unidos). Igualmente, otros países latinoamericanos como Paraguay y Uruguay han manifestado su interés por entablar negociaciones con Washington.

La segunda parte de esta tesis hará hincapié en la experiencia regional de México y su interés por este tipo de acuerdos. Alejándose de su área natural de influencia (América Latina), el país azteca se ha decantado por la puesta en marcha de un modelo radial, que busca convertirse en una

plataforma exportadora (“hub and spoke”) y para ello no ha dudado en firmar acuerdos regionales con diferentes países de su entorno así como con socios económicamente más desarrollados.

De esta manera, México ha encontrado en los denominados acuerdos “sur-norte”, una forma de completar el proceso de apertura internacional iniciado en la década de los ochenta, así como una manera de afianzar el conjunto de reformas políticas y económicas emprendidas por el país.

Para ello, tomaremos como referencia dos de los acuerdos “sur-norte” más representativos de los firmados por México: el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y el Acuerdo de Asociación, Concertación Política y Cooperación suscrito con la Unión Europea.



## Capítulo 3

### El TLCAN: modelo de integración exclusivamente económico y asimétrico

Considerado por algunos expertos como *“la negociación más importante entre Estados Unidos y México desde el Tratado de Guadalupe Hidalgo”*<sup>362</sup>, el tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor de manera formal el 1 de enero de 1994, dando por finalizadas una serie de negociaciones que desde 1991 vinculaban a Canadá, Estados Unidos y México.

A diferencia de otros acuerdos comerciales multilaterales, el TLCAN supuso un hito dentro del denominado nuevo regionalismo latinoamericano, al poner al mismo nivel en un contexto comercial y a la vez asimétrico, a dos países desarrollados y un tercero en desarrollo. Desde ese momento y todavía hoy en día, ha sido considerado como *“la piedra angular de las relaciones comerciales del hemisferio occidental del siglo XXI”*<sup>363</sup>.

---

<sup>362</sup> El Tratado de Guadalupe Hidalgo estableció los términos de paz a partir de la guerra entre México y Estados Unidos de 1846 a 1848. Al respecto, Bailey, J., “Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica”, Flacso, México, 2003, 444 p., especialmente p. 7. El autor cita a Sydney Weintraub quién a su vez, así se lo hizo saber a Hermann Von Bertrab en “Negotiating NAFTA: A Mexican Envoy’s Account”, Westport, CT, Praeger, 1997.

<sup>363</sup> Haar, J., Garrastazu, A., “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Estructura, operación y tendencias”, capítulo del libro de Roy, J., Domínguez, R., Velásquez, R., (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Plaza y Valdés, México, 2003, 557 p., especialmente p. 189.

Como han señalado algunos autores, este acuerdo sirve de corolario y eleva la década de los noventa como símbolo de apertura de fronteras y de construcción regional en un contexto marcadamente neo-liberal<sup>364</sup>. De corte mercantilista, en la práctica el acuerdo *“representaba la institucionalización de una política económica iniciada diez años antes”*<sup>365</sup>, estableciendo la creación de una zona de libre comercio con impacto en 406 millones de personas y cuyos objetivos quedaban resumidos en un acceso privilegiado al mercado de los socios y un mayor beneficio de economías de escala gracias a la ampliación del mercado y a los ajustes necesarios por parte de las empresas, todo ello con el fin último de obtener un mayor crecimiento y competitividad.

Estos puntos estratégicos fueron seguidos al pie de la letra por el TLCAN, que de esta manera se convirtió en el instrumento para legitimar la integración económica de tres socios comerciales. Más allá de ser un simple trámite jurídico, el Acuerdo se justificó por el interés de favorecer *“un comercio mejor, más ventajoso y más amplio”*<sup>366</sup>, lo que autores como Benessaieh han traducido en un *“refuerzo de la integración”* entre tres socios comerciales de entre los cuales, dos se caracterizan por ser periféricos y por tener el mismo objetivo: dirigir sus actividades comerciales hacia un mismo mercado, los Estados Unidos<sup>367</sup>.

Con el fin de comprender su significado a nivel regional, hemisférico y global, a continuación ofrecemos una panorámica desde una perspectiva evolutiva en la que se hará especial hincapié en el contexto que rodeó su surgimiento.

## **1. Contexto y justificación histórica del TLCAN: tres países, tres visiones, múltiples razones**

Durante la década de los ochenta del siglo veinte, pudiera parecer que la trayectoria de Canadá y México con respecto a su vecino, Estados Unidos, siguió caminos opuestos. Por un lado, Canadá, país fundador del GATT, aprovechó la coyuntura interna para negociar un acuerdo bilateral de libre

---

<sup>364</sup> Benessaieh, A., «Les effets attendus de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Une recension des études», Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Département de Science Politique, UQAM, Montréal, 49 p., especialmente p. 2. Documento electrónico: <http://www.unites.uqam.ca/gric/>.

<sup>365</sup> Esquivel, G., Lederman, D., Messmacher, M., Villoro, R., “Why NAFTA did not reach the South”, borrador de artículo, El Colegio de México, junio 2002, 33 p., especialmente p. 3.

<sup>366</sup> Benessaieh, A., (ibidem p. 3).

<sup>367</sup> Benessaieh, A., (abide p. 21)

comercio con Estados Unidos, en lo que pudiera ser considerado una forma de tender puentes en una relación de vecindad marcada por la fuerte presencia estadounidense. Por su parte, México, aislado durante décadas del modelo multilateral de comercio y enfocado hacia una política económica claramente proteccionista, buscó en los acuerdos bilaterales una solución a su relación con el vecino del norte.

Sin embargo y tal y como veremos a continuación, aspectos exógenos como las complicaciones derivadas de la Ronda de Uruguay del GATT, el fin de la bipolaridad como consecuencia de la caída del Muro de Berlín y la creciente importancia del modelo integrador europeo, entre otros factores, obligaron a estos tres países a plantearse un cambio de rumbo en su política de vinculación regional.

Por su carácter novedoso y por constituir un proyecto ambicioso dentro del conjunto de acuerdos económicos regionales, el análisis de este tratado debe hacerse teniendo en cuenta las sucesivas etapas de gestación y posterior negociación. En una primera instancia, nos detendremos a analizar el contexto económico y político preexistente entre los países involucrados así como el surgimiento y posterior impacto del acuerdo bilateral entre Canadá y Estados Unidos (que entró en vigor en 1989); en segundo lugar, nos enfocaremos en el inicio de las negociaciones del TLCAN entre México y Estados Unidos, a las que se sumó Canadá; en tercer lugar, trataremos la firma y entrada en vigor del tratado, así como el contexto político que rodeó este proceso y, por último, haremos un balance del impacto económico, político y social del TLCAN.

### **1.1. El contexto socioeconómico de México y su interés por negociar un acuerdo**

De manera histórica, México al igual que Canadá, ha definido su identidad nacional en oposición a la figura dominante de Estados Unidos. La negociación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica no fue una excepción y ambos países tuvieron que enfrentarlo con escaso margen de maniobra, dados los condicionantes que rodearon todo el proceso.

Haciendo un breve balance podemos afirmar que las relaciones entre Estados Unidos y México han estado marcadas por altibajos desde 1848. Es a partir de este momento cuando empieza a crecer el espíritu anti estadounidense tanto entre la clase política mexicana como entre los propios ciudadanos, como consecuencia de la guerra y posterior anexión por parte de Estados Unidos de los territorios mexicanos del norte, en lo que supuso la pérdida de la mitad de su territorio.

Desde un punto de vista económico y a partir de la década de los cincuenta, la sociedad mexicana (motivada por un nacionalismo económico que pretendía, entre otras cosas, que la política económica interna fuera más independiente de la del vecino del norte), se hizo reacia a reconocer su débil posición frente a la economía de Estados Unidos<sup>368</sup>. El tiempo y la realidad se encargaron de demostrar lo que algunos expertos ya habían apuntado, que era preferible “*discutir y negociar las controversias en el marco de un tratado comercial que en ausencia del mismo*”<sup>369</sup>. En este contexto se desarrolló lo que algunos autores han calificado como “*integración silenciosa*”<sup>370</sup>, cimentada por el grado de dependencia mantenido por ambos países a lo largo de su historia.

En efecto, la subordinación de México al sistema productivo de Estados Unidos se remonta al período de consolidación de la reforma liberal, a mediados del siglo XIX, coincidiendo con la dictadura del entonces presidente Porfirio Díaz. Posteriormente, la revolución mexicana y los cambios adheridos a la misma afectaron drásticamente al vínculo con Estados Unidos. De hecho, Washington sólo reconoció al nuevo gobierno surgido de la revolución después de largas negociaciones, en 1923, con la condición de que las autoridades mexicanas no aplicaran los artículos “nacionalistas” de la Constitución mexicana sobre las propiedades norteamericanas en el país (especialmente relacionadas con el petróleo)<sup>371</sup>...

---

<sup>368</sup> Gutiérrez Haces, T., “El TLCAN en la globalización”, en Rodríguez, S., Guerra, A., (comp.), *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración sub-regional*, UNAM, 213 p., especialmente p. 76.

<sup>369</sup> Huchim, E., (ibídem p. 22).

<sup>370</sup> Soria, V.M., “Algunas facetas negativas del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica como ejemplo para futuros procesos de integración”, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, México, 2000, 24 p., especialmente p. 1.

<sup>371</sup> Benítez, R., “México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación”, *Revista Nueva Sociedad*, n° 206, noviembre-diciembre 2006, pp. 140 a 155, especialmente p. 141. Documento electrónico: <http://www.nuso.org>



La década de los treinta coincide en México con el apogeo del nacionalismo revolucionario. El presidente Lázaro Cárdenas (1936-1940) representante del ala más radical de la revolución, enfocó gran parte de su mandato a poner en marcha una serie de reformas, destacando por encima de todas la nacionalización petrolera (situación que provocó tensiones a nivel internacional, debido a las presiones de los gobiernos norteamericano y británico para reintegrar a las empresas petroleras expropiadas sus propiedades y derechos<sup>372</sup>).

Durante su período presidencial, se dieron inicio a las primeras consultas informales con Estados Unidos, con el objetivo de explorar posibles marcos de colaboración conjunta. Aunque el gobierno norteamericano había manifestado un ligero interés por establecer algún tipo de vínculo, finalmente esta opción quedó descartada debido a lo que el presidente Roosevelt calificó de una *«rara complementariedad de los dos países»*<sup>373</sup>. Sin embargo y como señala Lorenzo Meyer, probablemente una de las razones principales del gobierno de Roosevelt para esta negativa fuera el proteger a toda costa y por encima de cualquier otro interés, a las empresas estadounidenses de *“cualquier ataque frontal del nacionalismo revolucionario mexicano”*.

A nivel internacional, el gobierno de Cárdenas coincidió con un entorno mundial alterado por el inicio de la II Guerra Mundial, situación que paradójicamente (y a pesar de descrito en el párrafo anterior) fue aprovechada por el presidente estadounidense Roosevelt para enfocar sus esfuerzos hacia América Latina a través de su política de "Buena Vecindad" (concepto inicialmente utilizado por su antecesor el presidente Hoover). Aplicando esta política, Estados Unidos quería evitar la influencia del fascismo y del nazismo sobre las repúblicas latinoamericanas, ofreciendo a cambio cooperación económica y el compromiso de Washington de no interferir en los asuntos internos. Para ello, el gobierno estadounidense proponía al resto de países latinoamericanos, desde una visión hegemónica, el establecimiento de una "relación especial" y hemisférica, basada en la creación de un sistema político interamericano que tendría como primera línea de desarrollo la creación de un "cordón sanitario" para aislar el continente de la influencia desestabilizadora de Europa y Asia.

---

<sup>372</sup> Como señala Lorenzo Meyer, fueron muchas las presiones que el presidente Roosevelt a través de su embajador en México, Josephus Daniels, ejercieron, aunque nunca optaron por medidas drásticas para forzar al gobierno mexicano a dar marcha atrás a la nacionalización de la industria petrolera. Esto a pesar de los intereses de algunos sectores de Washington, más radicales y por lo tanto partidarios de impulsar el surgimiento de opositores gubernamentales o bien del estrangulamiento de la economía mexicana.

<sup>373</sup> Gutiérrez Haces, T., "Background of the continental integration: Towards New Challenges for Mexico", ensayo publicado por la Universidad de York, Toronto, Canadá, 1991.

La iniciativa de Buena Vecindad de Estados Unidos estableció un nuevo esquema de prioridades en las relaciones con México. El interés ya no radicaba en la protección comercial de las empresas estadounidenses, sino en el establecimiento de una línea de cooperación con el gobierno mexicano que apoyara la puesta en marcha de una política de seguridad hemisférica, como estrategia para hacer frente a las corrientes nazis y fascistas. De alguna manera, la inestabilidad internacional derivada del conflicto bélico puso límites a las presiones de Washington sobre México, especialmente en lo relacionado con su política de nacionalización (finalmente Estados Unidos y Reino Unido abandonaron su empeño de obligar a México a readmitir la presencia de capital externo en su industria petrolera en la década de los cincuenta).

En 1940, coincidiendo con unas controvertidas elecciones en México que daban como ganador a Ávila Camacho, el gobierno norteamericano se decantó por apoyar el triunfo del candidato oficialista en aras de la defensa de su política antifascista mundial. Como indica Lorenzo Meyer, para Washington, Ávila Camacho representaba la seguridad de que había llegado el fin de la etapa radical de la Revolución mexicana, pues el candidato opositor (General Almazan), mostraba claras simpatías por las teorías pro fascistas y anti norteamericanas.

En este contexto y a pesar de las diferencias existentes, a principios de los años cuarenta comenzó un acercamiento entre los gobiernos de Estados Unidos y México, en vistas a la firma de un primer acuerdo bilateral de carácter comercial. Estas negociaciones provocaron vivos debates internos, debidos en gran parte al papel que México debía de jugar frente al país vecino. El resultado fue un acuerdo según el cual Estados Unidos adquiriría el derecho, con carácter exclusivo y durante dieciocho meses, a toda la producción exportable mexicana. Esto tenía especial interés si consideramos el contexto de la II Guerra Mundial y la necesidad estratégica de Estados Unidos de abastecerse durante el conflicto bélico. Por su parte, México se comprometía a flexibilizar las barreras existentes en materia de importación, lo que generó serias dudas en relación al riesgo de la pérdida de competitividad de la industria nacional<sup>374</sup>. En esta primera etapa llama la atención que las presiones norteamericanas tenían como objetivo la exigencia de mayor seguridad jurídica para los inversores norteamericanos, desconfiados de la política proteccionista y de las tendencias

---

<sup>374</sup> Ya en este período se manifestaban disparidades serias entre las dos delegaciones, ligadas al hecho de que los americanos exigían respeto en términos de la igualdad de las condiciones del Tratado, lo que provocaba una cierta desconfianza en los mexicanos, conscientes de las asimetrías existentes entre ambos países. De igual manera, el hecho de “vender” la totalidad de la producción exportable a un único mercado suscitó numerosas críticas debido al recelo de una futura dependencia.

expropiadoras de los gobiernos mexicanos (posición que rebrotaría años más tarde en el curso de las negociaciones del TLCAN).

El acuerdo se firmó en 1942, después de dos años de negociación, afectando la reducción aduanera a cerca del 50% de los productos incluidos en el sistema general de importación mexicano de la época. Por su parte, el gobierno mexicano se reservó una serie de privilegios para ciertos sectores sensibles. Este acuerdo tuvo escasa aplicación (hasta 1950) y abrió la discusión en torno a las ventajas de ingresar al GATT o firmar un nuevo acuerdo comercial (ninguna de estas opciones fue finalmente adoptada)<sup>375</sup>.

Como señala Gutiérrez Haces, este período de la década de los cuarenta se dio en un entorno marcadamente nacionalista, en el que ambos países buscaban consolidar los proyectos internos. En el caso de Estados Unidos una vez ganada la guerra y a partir de 1947, los esfuerzos se enfocaron en afianzar su hegemonía a nivel internacional. En este contexto, la protección de los intereses hemisféricos estadounidenses obligaba a reforzar los lazos de vecindad con México y Canadá<sup>376</sup>.

El final de la década de los cuarenta y principio de los cincuenta estuvo marcado en México por la consolidación de las reformas políticas y económicas realizadas bajo el proceso de reconstrucción nacional de los sexenios precedentes. Este período coincidió con la presidencia de Miguel Alemán, que puso en marcha un modelo de gobierno calificado por algunos autores de *“autoritarismo presidencial de corte moderno”*<sup>377</sup>, caracterizado por contar con el fuerte apoyo de un PRI renovado, la consolidación de un estado institucional y, por último, a nivel internacional, por continuar los compromisos contraídos durante la postguerra con Estados Unidos. Esto último explicaría que el mandato del presidente Alemán estuviera marcado por el arranque de una reforma política basada en la defensa del sistema liberal-capitalista, con especial interés por parte del gobierno por acelerar el proceso de industrialización del país mediante la llegada de inversión

---

<sup>375</sup> Como señala Gutiérrez Haces, el proteccionismo mexicano había molestado inicialmente a Estados Unidos, que en la década de los cuarenta se había enfocado en liderar un proyecto basado en el libre cambio multilateral a través del GATT. El gobierno mexicano no se interesó por esta propuesta, pues temía que pudiera afectar a su modelo de industrialización por sustitución de importaciones con inversión extranjera. Gutiérrez Haces, T., “El TLCAN en la globalización”, (ibídem p. 81).

<sup>376</sup> Gutiérrez Haces, T., “El TLCAN en la globalización”, (ibídem p. 80).

<sup>377</sup> Delgado Cantú, G.M., Pérez Rangel, R.G., “Historia de México. México en el siglo XX”, especialmente p. 264.

extranjera directa. Además y en clara sintonía con el gobierno de Washington, se impuso el rechazo al comunismo lo que se lograba con la abierta adhesión mexicana a los principios de la doctrina Truman.

En efecto, la doctrina Truman<sup>378</sup> tuvo su impacto en México y una de sus primeras manifestaciones fue el giro ideológico que tomó el Partido Revolucionario Institucional, que con la puesta en marcha de un nuevo esquema de afiliación, pretendía erradicar a los seguidores comunistas de sus filas y de la vida pública en general<sup>379</sup>. Impulsado por el PRI, el país entró en una fase marcada por el binomio nacionalismo y anticomunismo, para lo cual se hizo uso de la denominada “doctrina de la mexicanidad”, según la cual, se haría valer la soberanía e independencia del país sobre cualquier injerencia extranjera.

Desde el punto de vista económico y comercial, el gobierno de Alemán puso en marcha un modelo industrial de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, lo que provocó fuertes presiones estadounidenses, dado el interés en que México levantara las barreras proteccionistas y adoptara el sistema de libre comercio coincidiendo con la creación del GATT (algo que al final no consiguió dada la firmeza del gobierno de México en mantener su política proteccionista). De la misma manera y en sintonía con su política nacionalista, el gobierno mexicano anuló el tratado comercial de 1949 que mantenía con Estados Unidos, dejando abierta inicialmente la posibilidad de negociar uno nuevo en condiciones menos desfavorables para el país. Sin embargo, esta opción no llegó a concretarse pues a partir de entonces Estados Unidos impuso como condición no negociar acuerdos comerciales con países que no pertenecieran al GATT.

Otro de los temas objeto de debate fue el de la migración. Después de terminar el conflicto bélico, numerosos braceros dejaron de ser requeridos por Estados Unidos. Su situación fue resuelta mediante la firma de un Acuerdo en 1947 que establecía que los contratos debían establecerse entre trabajadores y empleadores, sin necesidad de ser avalados por Estados Unidos. A su vez, los

---

<sup>378</sup> Se entiende por Doctrina Truman el conjunto de ideas expresadas por el presidente estadounidense Harry S. Truman, en marzo de 1947, en las cuales se anunció el inicio de una nueva etapa de las relaciones exteriores de Estados Unidos, marcada por la lucha contra el comunismo y la defensa de la democracia y la libertad.

<sup>379</sup> Para entender la situación hay que ubicarse de nuevo en el sexenio anterior de Ávila Camacho, que coincidió con el periodo bélico. En aquel entonces, México en sintonía con Estados Unidos, estableció su lucha contra el fascismo y el nazismo y dio cobijo a un gran número de seguidores marxistas, que ocuparon puestos importantes no sólo en los sindicatos sino también en el partido oficialista, sin que por ello se pusiera en tela de juicio la estabilidad del país. Sin embargo, la llegada al poder de Miguel Alemán, el cambio de escenario internacional y la Guerra Fría, hizo que los militantes de izquierda fueran vistos como servidores del comunismo internacional y, por lo tanto, fueron marginados de la vida pública y política mexicana.

trabajadores ilegales serían devueltos a México. La tensión se relajó algo con la Guerra de Corea de 1950 y la demanda de trabajadores por Estados Unidos.

El modelo económico desarrollista puesto en marcha bajo la presidencia de Miguel Alemán continuó en los años posteriores, al sucederse en el gobierno los presidentes Ruiz Cortines (1952-1958), López Mateos (1958-1964) y Díaz Ordaz (1964-1970).

El primero, Ruiz Cortines, se enfocó en lograr la estabilización política del país tras un período marcado por el fuerte autoritarismo del presidente Alemán y de hecho enfocó su mandato a imprimir una imagen de austeridad a su gobierno y a la resolución de los problemas sociales (dejados de lado por su antecesor en aras del desarrollo económico). Durante su mandato, las relaciones con Estados Unidos continuaron siendo amistosas, salvo algunas críticas de ciertos sectores a la invasión estadounidense de Guatemala en 1954. Prueba de esta relativa sintonía fue la construcción de obras de infraestructura de envergadura (presa Falcones) que ponían de manifiesto el clima de confianza existente sobre un tema antaño controvertido (soberanía sobre ríos limítrofes).

El escollo más importante en este período volvió a ser de nuevo el tema de los trabajadores migrantes en Estados Unidos. Los empresarios agrícolas norteamericanos insistían en renovar el acuerdo firmado en 1951 de tal manera que se incluyeran aspectos más favorables para la contratación. Puesto que el gobierno mexicano no puso disposición para renovar el acuerdo, Estados Unidos anunció en 1954 que procedería a la contratación de trabajadores mexicanos bajo su única supervisión, lo que provocó oleadas de migrantes mexicanos tratando de cruzar la frontera, pese a las barreras puestas por el propio gobierno mexicano. Finalmente, la situación se resolvió mediante la firma de un acuerdo en 1954 que reconocía algunas concesiones al gobierno de México (como que las contrataciones se hicieran en la frontera). El acuerdo ayudó a establecer un marco regulatorio en el tema de la inmigración ilegal, la cual se redujo de un millón en 1954 a 72.000 trabajadores, como consecuencia de la aplicación de la “*operación wetback*”, por la cual Estados Unidos devolvía a México Los trabajadores ilegales. Por otro lado, el número de trabajadores legales aumentó hasta 436.000 en 1957<sup>380</sup>

A nivel internacional, este período coincidió con el interés de México por integrarse en la Organización de Estados Americanos (OEA), creada en 1948 y que a su vez pretendía establecer un vínculo con Estados Unidos para acceder a ciertos apoyos económicos, sin que ello conllevara la

---

<sup>380</sup> Delgado Cantú, G.M., Pérez Rangel, R.G., (ibídem p. 294).

intervención estadounidense en los asuntos internos de la Organización. En este contexto, los esfuerzos del gobierno mexicano se enfocaron en salvaguardar su clásica política exterior de no intervención y libre autodeterminación de las naciones, que se vio alterada por las intenciones de Estados Unidos sobre Guatemala (bajo la influencia de un gobierno comunista) y la débil respuesta del organismo interamericano ante dicha acción, lo que acabó provocando una actitud de reserva por parte del gobierno de México.

La llegada de López Mateos a la presidencia trajo nuevos aires de apertura a nivel político (lo que se ha dado en llamar “revolución equilibrada”), así como una cierta inclinación hacia la izquierda (impulsadas por el triunfo de Fidel Castro en la Revolución Cubana). Esto unido a la excesiva vinculación con Estados Unidos, propició un mayor interés del gobierno mexicano por abrirse a nuevos mercados, de tal manera que se diversificara la política exterior del país.

Por último, la llegada al poder de Díaz Ordaz supuso una ruptura con el relativo periodo aperturista anterior y la vuelta a un esquema rígido y autoritario de poder, cuyo máximo exponente fueron los acontecimientos de 1968 contra los sectores sociales más progresistas que desembocaron en la matanza de Tlatelolco en octubre de ese año<sup>381</sup>. Precisamente, estos acontecimientos fueron un punto de inflexión importante en la reciente historia de México, en la medida en que marcó un cambio de rumbo en la forma de hacer política del gobierno mexicano.

A nivel económico, el sexenio de Díaz Ordaz sirvió para fortalecer el modelo financiero de México, pues los recursos del sistema bancario se duplicaron y se destinaron, mayoritariamente, al sector industrial y de comercio. Podría decirse que en 1970 los avances económicos experimentados por el país eran constatables (pues su economía había dejado de ser básicamente agrícola para convertirse en urbana e industrial), aunque el modelo de desarrollo empezaba a mostrar los primeros síntomas de debilitamiento, debido principalmente a las prácticas proteccionistas desarrolladas en los años previos.

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, estas fueron prioritarias dentro de la agenda gubernamental mexicana, tanto a nivel político como económico, como así lo demuestran los diferentes acuerdos bilaterales firmados, en áreas como:

---

<sup>381</sup> El 2 de octubre de 1968 tuvo lugar una represión policial contra un numeroso grupo de jóvenes reuniones en la Plaza de Tlatelolco en la Ciudad de México. El origen de los disturbios (que acabaron con miles de muertos) se remonta a los meses previos, a las demandas sociales y democráticas de amplios sectores estudiantiles y de la clase media ilustrada.

- Acuerdo de 1965 para reducir el contenido salino de las aguas del Río Colorado, en la frontera entre ambos países;
- Acuerdo para la rectificación del cauce del Río Bravo, de 1967, que permitió anexar al territorio mexicano una pequeña franja cercana al río;
- Acuerdo de 1968 por el que se establecía una franja común de pesca, comprendida entre las nueve y las doce millas del litoral de ambos países;
- Acuerdo de 1970 para resolver los problemas fronterizos ligados al Río Bravo.

Realmente, las discrepancias entre ambos países se dieron más bien en el ámbito ideológico y político. El gobierno mexicano, cuidadoso de preservar el principio de no intervencionismo, trataba de poner límites a la excesiva hegemonía y afán imperialista norteamericano, como así se lo hizo sabe el presidente Díaz Ordaz a su homólogo estadounidense en una visita de estado realizada en 1967, en la que se denunciaba el vínculo desigual existente en materia comercial entre ambos países.

Como mencionábamos anteriormente, los sucesos de 1968 tuvieron como consecuencia una ruptura social. El descontento de los sectores intelectuales (abanderados de las reformas) frente a la forma de hacer política era cada vez más evidente, de ahí que el nuevo gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), hizo del dialogo y la autocrítica una de sus principales premisas, estableciendo como principios la vuelta a la ideología de la Revolución Mexicana y de las ideas cardenistas.

Lo anterior se materializó en dos estrategias clave, en primer lugar, en el reconocimiento del daño económico y político sufrido por el país tras dos décadas de proteccionismo auto impuesto y, en segundo lugar, la reafirmación de la ideología derivada de la Revolución Mexicana que se traducía en el nacionalismo reformista, la defensa de la propiedad privada y la iniciativa popular, así como la presencia de un Estado fuerte, impulsador del desarrollo económico y social. El nuevo gobierno, basándose en el principio de desarrollo con redistribución del ingreso, concentró sus esfuerzos en extender los beneficios a todas las clases sociales<sup>382</sup>.

---

<sup>382</sup> A finales de 1970, el 50% de las familias con ingresos más bajos percibía el 15% del ingreso mientras que, a la inversa, el 20% de las familias más adineradas recibía el 64% del ingreso y el 10% de las familias (unas 900.000) recibían el 51%. Suárez Gaona, E., “¿Legitimación revolucionaria del poder en México”, Siglo XXI, México, 1987, p. 125.

Poco tiempo después, ya en la década de los ochenta y durante el sexenio del presidente López Portillo, los esfuerzos políticos se concentraron en promover una estrategia de liberalización económica que fue interrumpida abruptamente en 1982 (con la consiguiente paralización de las negociaciones para la incorporación de México al GATT)<sup>383</sup>. La decisión mexicana de posponer el ingreso en el GATT así como las reticencias de Estados Unidos para retirar a México el estatuto de la nación más favorecida en materia de subsidios e impuestos compensatorios, hizo que ambos países buscaran otras alternativas de entendimiento. Así, un primer ejemplo de esta situación fue la propuesta norteamericana en el otoño de 1980 de negociar un acuerdo bilateral de consulta y notificación en temas comerciales, mediante el cual cada parte se comprometía a notificar a la otra aquellas acciones políticas y comerciales que le afectaran, estableciéndose así un sistema de consulta bilateral previo. Sin embargo, por considerarlo demasiado entrometido en las cuestiones internas, el gobierno de México rechazó firmar dicho acuerdo.

Un nuevo intento de acercamiento se produjo mediante la creación de una Comisión Conjunta de Comercio (paralela a la tradicional Comisión Binacional) en junio de 1981, entre los presidentes López Portillo y Reagan. El objetivo de la Comisión Conjunta de Comercio era el de servir de foro de consulta en temas relacionados con el comercio y para tal fin se crearon comités específicos de trabajo por sectores. Los resultados tangibles obtenidos por esta Comisión fueron escasos, debido a la falta de interés, pues en el caso de México se preferían temas relacionados con sectores de interés. Por su parte, el interés del presidente López Portillo se enfocó en la revitalización del diálogo Norte-Sur, mediante la promoción de las negociaciones globales, cuyo máximo exponente fue la Reunión de Cancún de 1981. La llegada de un nuevo equipo de gobierno en México trajo consigo la desaparición definitiva de esta Comisión, en otoño de 1983, cuyo principal logro fue impulsar un acuerdo amplio en materia de comercio e inversión.

El vínculo comercial entre ambos países se vio afectado no sólo por los escasos resultados arrojados por esta Comisión, sino también por el aumento del número de juicios solicitando impuestos compensatorios y la falta de acuerdo al respecto. Poco después, en junio de 1983 el llamado Comité Mexicano-Norteamericano de Hombres de Negocios (organismo empresarial de

---

<sup>383</sup> Las razones ofrecidas para justificar la falta de apertura económica y el ingreso de México al GATT fueron expuestas por el presidente Portillo en el transcurso del XLII aniversario de la expropiación petrolera, al afirmar que *“el conflicto existente entre la política librecambista y multilateral del GATT y la política energética de México imposibilitaban que este último suscribiera el acuerdo”*. Al respecto, Gutiérrez Haces, T., “El TLCAN en la globalización”, (ibídem p. 84).



carácter binacional), lanzó una propuesta ante la oficina de representación comercial de Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés), para realizar un acuerdo bilateral de comercio que regulara la relación bilateral en temas como la resolución de controversias, mecanismos de consulta o bien, la realización de una agenda comercial específica. Esta iniciativa dio lugar al documento “Declaración de Intenciones de Negociar un Acuerdo “Marco” de Principios y Procedimientos Respecto del Comercio y la Inversión entre los Gobiernos de México y Estados Unidos”, del 23 de abril de 1985, el cual firmado de manera paralela al “Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios entre México y Estados Unidos”.

Este último Entendimiento merece especial atención, en la medida en que ayudó a limar asperezas entre ambos países en términos de la política comercial y sirvió de precedente para el Acuerdo Marco de Negociación. Para entender la magnitud del mismo, hay que retrotraerse al sexenio del presidente López Portillo, marcado por continuas fricciones comerciales con el socio del Norte. A finales de la década de los setenta, poco antes de la firma del Entendimiento, una de las principales preocupaciones de Estados Unidos en el contexto de las negociaciones de la Ronda de Tokio era la de convencer al gobierno mexicano para que firmara un nuevo código de subsidios (que eran percibidos por Washington como medidas perjudiciales para el comercio internacional y contrarias a los intereses de Estados Unidos). Con estas medidas, Estados Unidos se apartaba del principio de la Nación Más Favorecida y, en el caso de México, se solicitó la supresión de ciertos subsidios vigentes en ese momento, algo que no fue aceptado por el gobierno mexicano, por considerarlo contrario a los intereses de los países en desarrollo y, en concreto, por dificultar la creación de una base industrial pluri-exportadora<sup>384</sup>.

Esta negativa del gobierno mexicano tuvo consecuencias pues en los años siguientes, generó una mayor supervisión del número de subsidios, en una actitud por parte de Estados Unidos que algunos autores han denominado de “*inconsistencia y discriminación*”<sup>385</sup>. El cambio de gobierno en México y la llegada de Miguel de la Madrid abrieron nuevas oportunidades y el Entendimiento arriba

---

<sup>384</sup> Grupo Interno GATT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Evaluación de la eventual adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio”, enero de 1980. Igualmente, Vega Cánovas, G., “Evolución reciente y perspectivas para el futuro”, capítulo del libro de Vega Cánovas, G., (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México, Universidad Tecnológica de México, México 1991, pp. 184 y ss.

<sup>385</sup> Vega Cánovas, G., (ibídem p. 184).

mencionado fue un claro ejemplo, en la medida en que México accedió a suprimir los subsidios a la exportación y Estados Unidos por su parte, a conceder la prueba del daño.

Junto a la firma de ambos documentos en 1985, otro suceso importante para el vínculo bilateral fue el anuncio de México de iniciar negociaciones para su ingreso en el GATT, situación que generaría una mayor seguridad jurídica en las relaciones comerciales de ambos países. Teniendo en cuenta el proceso de acceso al GATT, que concede un peso especial de valoración a aquel país miembro con el que el candidato mantiene mayores vínculos comerciales, algunos autores han llegado a afirmar que *“la negociación de ingreso de México en el GATT fue prácticamente una negociación bilateral con Estados Unidos”*<sup>386</sup>. Por eso, llama la atención que los términos del ingreso de México al GATT, establecidos según los criterios de Estados Unidos, no establecieran ninguna derogación de las obligaciones del GATT, ni periodos de gracia, imponiendo a su vez el sometimiento de los planes de desarrollo de México a la disciplina del GATT así como una serie de ventajas arancelarias para un cierto número de productos estadounidenses<sup>387</sup>. Finalmente, el ingreso de México en el GATT supuso un cambio de actitud en los responsables de la política comercial estadounidense y así se puso de manifiesto por ejemplo, cuando se levantó el embargo al atún mexicano en agosto de 1986.

Una vez conseguido el ingreso de México en el GATT en 1986, se reanudaron las negociaciones para la firma de un acuerdo marco de comercio e inversión, que era visto por los gobiernos de ambos países como un complemento idóneo que supliría algunas carencias del Acuerdo General. Mientras para Estados Unidos el acuerdo representaba una herramienta más para ser utilizada en caso de fracaso de las negociaciones multilaterales, para México suponía un reconocimiento a la especial relación de vinculación que ya existía con Estados Unidos en materia de exportaciones<sup>388</sup>. Cabe señalar que junto al acuerdo en 1987 se firmaron otros documentos complementarios que

---

<sup>386</sup> Del Castillo, G., (Comp.), “El ingreso de México al GATT”, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1986.

<sup>387</sup> Entre los compromisos adquiridos por México figura el acuerdo de eliminar permanentemente los permisos de importación de 175 de los 210 productos solicitados por Estados Unidos. Igualmente, se incluyó el compromiso de congelar el arancel por debajo del 50% en 210 productos específicamente solicitados por Estados Unidos, es decir, el 15,7% del total de las importaciones originarias de Estados Unidos en 1985. Vega Cánovas, G., (ibídem p. 193).

<sup>388</sup> Cabe señalar que en este período (finales de 1986), México analizó la posibilidad con Brasil y Argentina de sumarse al acuerdo comercial suscrito entre ambos. Finalmente las negociaciones no prosperaron, lo que unido a la ralentización del intercambio latinoamericano provocó una reacción de México en el reforzamiento del vínculo con Estados Unidos. Vega Cánovas, G., (ibídem p. 200).

afectaban a productos como la cerveza y algunos licores, las semillas agrícolas, el chocolate, el acero y los textiles.

De manera paralela a las relaciones políticas bilaterales y si analizamos los datos desde un punto de vista cuantitativo, podemos observar cómo las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos vivieron, durante el período comprendido entre 1972 y 1989, grandes transformaciones que se manifestaron sobre todo en términos de la balanza comercial. En este período el vínculo se caracterizó por una doble vertiente: por un lado, la existencia de una relación clásica entre una economía desarrollada como la estadounidense y otra en vías de desarrollo como la mexicana, marcada por la exportación de materias primas y manufacturas sencillas. A cambio, se recibían bienes de capital, bienes intermedios e insumos para la producción, entre otros. Además, se empieza a observar un nuevo vínculo marcado por el abastecimiento de México de productos manufacturados a Estados Unidos.

	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988
<b>Alimentos</b>	669.900	930.900	841.773	1.252.749	1.316.200	1.446.783	1.560.252	2.210.983	1.940.435
<b>Materias primas (no combustibles)</b>	104.600	180.700	166.257	156.622	208.910	281.659	287.729	635.164	401.814
<b>Manufacturas básicas</b>	378.900	1.094.100	433.892	694.413	762.621	728.744	1.460.398	1.610.363	2.438.216
<b>Maquinaria y equipos de transporte</b>	333.800	898.500	1.021.345	1.415.356	2.046.961	2.711.921	4.670.952	6.575.591	10.941.014

Fuente: 1972-1976, *Overseas Business Report*<sup>389</sup> / 1982-1989, Department of Commerce<sup>390</sup>

En este período, otro elemento importante a tener en cuenta fue el aumento considerable de la industria maquiladora (el número de empresas maquiladoras aumentó de 350 en 1972 a 1699 en 1989, pasando de generar 45.000 empleos a 443.682 puestos de trabajo, es decir, más del 10% del empleo total en el sector industrial<sup>391</sup>). Analizado desde una perspectiva cuantitativa, el crecimiento del comercio bilateral entre ambos países convirtió a México en el cuarto socio comercial de Estados Unidos, por detrás de Canadá, Japón y Alemania Occidental. De esta manera, la balanza comercial bilateral que en el período anterior a 1982 fue favorable a Estados Unidos, experimentó

<sup>389</sup> Overseas Business Report n° 80 – 16.

<sup>390</sup> Department of Commerce, FT 990.

<sup>391</sup> Wertman, P., “Tariff Items 807.00 and 806.30 and the Mexican Maquiladoras”, *CRS Reports for Congress*, Washington D.C., Congressional Research Service, 8 junio 1987.

un cambio a favor de México en el período 1982-1988 (en 1983 el superávit fue de 8.000 millones de Dólares), situación que volvió a revertirse en 1989.

El cambio gubernamental en México y la llegada del presidente Salinas de Gortari supuso la puesta en marcha de una nueva estrategia caracterizada por su carácter “neoliberal” y basada en el establecimiento de “*políticas económicas y sociales* (así como la puesta en marcha de) *otras reformas estructurales orientadas a los mercados*”<sup>392</sup>. Bajo su mandato, la perspectiva de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, no sólo era un elemento indispensable para poner en marcha el programa de modernización anunciado por las autoridades, sino también una forma de asegurar la permanencia de las reformas.

Durante este período, México quedó a merced de diversos condicionantes, endógenos y exógenos, que impulsaron al gobierno a la búsqueda de nuevas alternativas, como la negociación y posterior firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Entre los elementos a tener en cuenta figuran:

- En primer lugar, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la adopción de un nuevo modelo orientado al desarrollo hacia el exterior. El objetivo del gobierno de Salinas era la liberalización del comercio y la promoción de las inversiones, de ahí que la apertura hacia Estados Unidos significara un digno comienzo;
- En segundo lugar, la adopción por parte de México de un modelo económico basado en la apertura comercial trajo consigo la puesta en marcha de reformas estructurales en el país;
- En tercer lugar, el gobierno de Salinas buscó la diversificación de las exportaciones y, para ello, se hacía necesario la conclusión de un mayor número de acuerdos de tal manera que se diversificaran las opciones;
- Por último, con la negociación y posterior firma del tratado, la administración de Salinas garantizaba el conjunto de reformas de política económica que había puesto en marcha el país desde la década de los ochenta. Con el TLCAN en vigor, sería más difícil que los futuros gobiernos de México intentaran introducir cambios. Se garantizaba de esta manera,

---

<sup>392</sup> Hargrove, B.B., “Evaluación de una década. Efectos y nuevas posibles direcciones”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, n° 1, 2004, pp. 25 a 38, especialmente p. 27.

una cierta certidumbre jurídica, favoreciendo así una mayor credibilidad mexicana en el exterior, lo que acabaría traducéndose en beneficios de cara a la atracción de la inversión.

Además y desde un punto de vista exógeno, había que tener en cuenta una serie de factores como:

- La propia tendencia mundial hacia la firma de acuerdos de libre comercio y el interés de México de no quedarse al margen;
- La caída del telón de acero y por consiguiente, el aumento de países competidores de México (especialmente por el coste de la mano de obra), en la Europa del Este<sup>393</sup>.
- La competencia internacional en capitales, lo que hacía necesario poner en marcha medidas que atrajeran un mayor número de inversores a México, para lo cual era necesario tener certidumbre jurídica;
- El aumento de las restricciones comerciales estadounidenses, en clara muestra de la política unilateral desarrollada por este país. Ante esta situación, la solución de México pasaba por firmar un acuerdo que no sólo impulsara el acceso al mercado norteamericano de los productos mexicanos, sino que estos no perdieran lo adquirido.
- Por último, el gobierno mexicano mediante un acuerdo de corte comercial aspiraba a desarrollar un mayor vínculo político con Estados Unidos.

---

<sup>393</sup> Así lo constató el presidente Salinas de Gortari en el transcurso de una gira presidencial por Europa a principios del año 90, que lo convenció de la necesidad de que México suscribiera un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

<b>México: principales socios comerciales (1990-1998)</b>									
	millones de dólares								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Exportaciones</b>	<b>38.377</b>	<b>41.197</b>	<b>46.242</b>	<b>51.804</b>	<b>60.524</b>	<b>80.184</b>	<b>95.769</b>	<b>110.201</b>	<b>117.405</b>
Alemania	337	566	487	430	400	517	641	719	1.152
Canadá	233	568	800	1.569	1.534	1.983	2.170	2.156	1,521
Francia	553	620	577	456	426	478	426	430	403
Estados Unidos	30.383	32.802	37.494	42.826	50.976	66.595	80.322	94.161	102.844
Japón	1.450	1.253	902	686	923	954	1.363	1.155	856
Reino Unido	185	228	248	202	276	500	542	664	640
Resto países	5.236	5,160	5.734	5.636	5.989	9.157	10.305	10.916	9.989

Fuente. CEPAL<sup>394</sup>

<b>México: principales socios comerciales (1990-1998)</b>									
	millones de dólares								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Importaciones</b>	<b>39.191</b>	<b>50.314</b>	<b>64.037</b>	<b>65.340</b>	<b>79.319</b>	<b>74.167</b>	<b>89.432</b>	<b>109.781</b>	<b>125.228</b>
Alemania	1.658	2.330	2.484	2.852	3.101	2.707	3.174	3.902	4.558
Canadá	406	790	1.052	1.175	1.621	1.378	1,743	1.968	2,292
Francia	731	998	1.330	1.105	1.527	984	1.019	1.182	1.430
Estados Unidos	29.247	36.460	45.589	45.284	54.780	55.398	67.445	81.995	93.093
Japón	1.349	2.260	3.359	3.929	4.780	3.690	4.132	4.334	4.553
Reino Unido	593	500	621	593	707	535	679	915	1.056
Resto países	5.208	6,977	9.601	10.401	12.804	9.475	11.240	15.484	18.246

Fuente. CEPAL

Como consecuencia de lo anterior y a raíz de una reunión estratégica mantenida por los presidentes de Estados Unidos y México en junio de 1990, posterior a una serie de rumores y debates

<sup>394</sup> CEPAL, “El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México”, LC/MEX/I 431, 14 junio 2000.

previos<sup>395</sup>, se emitió el primer comunicado anunciando la intención de negociar un acuerdo comercial bilateral que fungiría como *“motor poderoso para el desarrollo económico, (...) la creación de nuevas fuentes de trabajo y la apertura a nuevos mercados”*<sup>396</sup>.

El interés mediático generado fue directamente proporcional a la incertidumbre de ambos países. Sin embargo, desde meses antes se había iniciado una campaña de sensibilización en México liderada por el presidente Salinas de Gortari, que no dudaba en expresar el interés de México por no quedarse fuera de los nuevos bloques regionales, que según él, se erigían como promotores de un mayor dinamismo y competitividad económica. El entonces presidente mexicano tenía claras sus intenciones regionales, más aún, consciente del modelo europeo de mercado común optó por buscar *“otro diseño de las relaciones comerciales (...) como el de Estados Unidos y Canadá con el acuerdo de libre comercio, y (...) como el que lleva a cabo la Cuenca del Pacífico”*<sup>397</sup>.

Esto explica que en el momento de la negociación los mexicanos no tomaran como inspiración el ejemplo europeo, sino que siguieran las pautas marcadas por el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. Con tal fin, el presidente Salinas de Gortari fijó varias premisas que fueron discutidas en un Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales y que dieron como resultado un documento que recomendaba la negociación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, sugería una mayor vinculación económica con Canadá y rechazaba la formación de un mercado común<sup>398</sup>.

Con el anuncio del inicio de las negociaciones para la firma del Acuerdo, el presidente Salinas enviaba un mensaje que ponía de manifiesto no sólo el interés de México de incorporarse a la economía internacional, sino su voluntad de hacerlo de manera irreversible y permanente. Se facilitaba así el acceso de las exportaciones mexicanas al mercado americano, impulsando un clima

---

<sup>395</sup> Los primeros síntomas de acercamiento surgieron a principios de 1990, cuando salió a la luz que ambos países estaban preparándose para firmar un acuerdo que conduciría a la creación de un mercado común norteamericano y en el que también participaría Canadá. Meses después, se aclaró que quedaba descartado un mercado común según el modelo de la Comunidad Europea. Al respecto, Huchim, E., (ibídem p. 36)

<sup>396</sup> Comunicado emitido en el transcurso de la reunión bilateral mantenida por ambos presidentes en Washington D.C., el 11 de junio de 1990. <http://www.usembassy-mexico.gov>

<sup>397</sup> Huchim, E., (ibídem p. 37).

<sup>398</sup> Dicho Foro, organizado por el Senado de México, dio inicio el 18 de abril de 1990 y se extendió durante un mes. Durante el mismo, los senadores y los representantes del medio académico, político y empresarial, plantearon opciones para la política comercial mexicana. Para más información sobre los documentos obtenidos del mismo, véase *Revista de Comercio Exterior*, vol. 40, n° 6, México, 1990, pp. 524 a 542 (especialmente p. 527 y ss.).

de negocios más abierto y seguro y favoreciendo el aumento de la eficacia y de la productividad de dos economías complementarias como la mexicana y la estadounidense<sup>399</sup>.

## 1.2. El interés de Estados Unidos

Como señalan Deblock y Brunelle, desde la II Guerra Mundial y hasta nuestros días la política económica internacional de Estados Unidos se ha ido desarrollando de manera gradual y progresiva en torno a dos grandes puntos: por un lado la apertura de los mercados y, por otro, el establecimiento de la primacía de la regla del derecho en las relaciones comerciales (en muchos casos haciendo uso de la misma de forma unilateral, para favorecer los intereses corporativos norteamericanos)<sup>400</sup>. Para poder entender el papel ejercido por Estados Unidos en el TLCAN, es conveniente recordar las décadas previas a la firma del Acuerdo e identificar tres etapas:

La primera, marcada por el momento en que el presidente Reagan lanzó, en el transcurso de su campaña electoral en el verano de 1980, su idea de crear un gran mercado norteamericano que incluyera a México. Este primer paso desembocó en el inicio de las negociaciones entre Estados Unidos y Canadá para la firma de un acuerdo comercial bilateral, en marzo de 1985.

La segunda etapa inició en junio de 1990, con el compromiso entre los presidentes de Estados Unidos y México de iniciar negociaciones comerciales bilaterales. Esta noticia iría acompañada pocos días más tarde, por el anuncio de la Iniciativa para la Américas, uno de los proyectos más ambiciosos del presidente Bush, en la medida en que se convertía en una oportunidad estratégica y la “piedra angular” para la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina<sup>401</sup>.

Para esta Iniciativa, el presidente Bush tomó como referencia los cambios que a nivel global se estaban produciendo tanto a nivel político como económico, así como la llegada de regímenes democráticos a los gobiernos de América Latina, claros impulsores del libre acceso a los mercados

---

<sup>399</sup> Vega Cánovas, G., “México, 1988-1994: Restauración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte”, *Foro Internacional*, vol. 34, n° 4, oct.-dic. 1994, pp. 733 y 734.

<sup>400</sup> Deblock, C., Brunelle, D., «Les États-Unis et les enjeux de l'intégration économique dans les Amériques», *Cahier de Recherche*, n° 98-7, diciembre 1998, Groupe de Recherche sur l'Intégration Continentale, Universidad de Québec, 32 p., especialmente p. 8.

<sup>401</sup> Valverde Loya, M.A., “Cómo Bush y Clinton lograron vender el TLCAN”, en Borja Tamayo, A., (coord.), *Para evaluar el TLCAN*, Porrúa, México, 2001, 471 p., especialmente p. 103.



en un contexto de progreso social. La estrategia del presidente norteamericano para consolidar la Iniciativa de las Américas se sustentaba sobre tres pilares: comercio, inversión y deuda. Así, la expansión del comercio se lograría a través de la creación de una zona de libre comercio en todo el continente americano; para aumentar la inversión, se pondrían en marcha medidas para atraer la llegada de capitales y, para controlar la deuda, se llevaría a cabo una serie de estrategias específicas.

Lo más importante de esa conferencia realizada en junio fue no sólo la proclamación de que Estados Unidos estaba preparado para establecer acuerdos de libre comercio con otros mercados en América Latina y el Caribe, sino de manera particular, que el inicio de ese proceso se haría a través de un acuerdo de libre comercio con México<sup>402</sup>. Con esta declaración, el gobierno estadounidense marcó el viraje estratégico de la política comercial estadounidense del multilateralismo a la combinación de multilateralismo y regionalismo. Por otro lado y como veremos más adelante, las negociaciones con México, iniciadas a nivel bilateral, se extendieron en 1992 a Canadá, dando lugar en 1993 a la conclusión de un acuerdo específico entre los tres países.

La tercera y última etapa, en el período presidencial de Clinton, se inició con el relanzamiento en 1994 del proyecto de las Américas en la Cumbre de Miami y a la misma se sumó la conclusión de las negociaciones del TLCAN.

De lo explicado anteriormente podemos deducir que la posición de Estados Unidos hacia el regionalismo lejos de ser un fenómeno espontáneo, ha estado latente en la agenda, configurándose como una segunda mejor opción ante la complejidad de las relaciones multilaterales. Así lo consideró el presidente Clinton al declarar en 1993 que *“(...) nuestra política comercial tiene que ir más allá de los “debates distractores” sobre si los esfuerzos deben ser multilaterales, regionales, bilaterales o unilaterales. El hecho es que cada uno de estos esfuerzos tiene su lugar. Tenemos que buscar la apertura de los mercados de otras naciones y establecer un conjunto de reglas claras que favorezcan el comercio”*<sup>403</sup>.

---

<sup>402</sup> Woolley, J.T., Peters, G., “Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative”, en *The American Presidency Project*, Universidad de California y Santa Bárbara. Documento electrónico: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=18644>

<sup>403</sup> “Remarks on the Global Economy at American University”, *Weekly compilation of Presidential Documents*, 1 de marzo de 1993, Vol. 29, pp. 325.

Se puede afirmar entonces que la estrategia comercial norteamericana se ha ido adaptando a los sucesivos intereses gubernamentales y, consecuentemente, al desarrollo de la coyuntura internacional y continental. Desde la década de los ochenta ha estado orientada a tres aspectos complementarios: en primer lugar y como señala Irwin<sup>404</sup>, ha buscado la reducción del déficit exterior como una forma de seguir manteniendo la hegemonía económica estadounidense sobre el resto de los socios internacionales. De hecho y para conseguir tal objetivo, el presidente Reagan centró sus esfuerzos en revitalizar la economía y la salud financiera, con el fin de hacer de la política económica uno de los ejes prioritarios de su administración y, de esta manera, lograr un mejor posicionamiento internacional del país. Uno de los mecanismos para lograr este objetivo fue la clara vocación internacional dada a la política comercial<sup>405</sup>, que algunos expertos calificaron de excesivamente agresiva, tanto hacia el exterior (con los socios comerciales) como hacia el interior (con restricciones en materia de política social).

El segundo aspecto a tener en cuenta, según autores como Deblock y Brunelle, es la mayor vinculación observada entre el concepto tradicional de seguridad y la seguridad económica entendida en sentido estricto. Es decir, según esta perspectiva, el gobierno estadounidense siguiendo el espíritu que impulsó a finales de la II Guerra Mundial la puesta en marcha del nuevo orden económico internacional, ha apoyado el papel jugado por las organizaciones económicas internacionales a la hora de buscar la paz y la prosperidad mundiales, así como el establecimiento de un marco normativo y jurídico que otorgue seguridad y certidumbre a las negociaciones multilaterales. Así por ejemplo, este parámetro de búsqueda de la seguridad generó que en la década de los setenta Estados Unidos promoviera la creación de la denominada Comisión Trilateral, cuyo objetivo era el de garantizar *“la seguridad económica a través de condiciones que permitieran lograr un nivel satisfactorio de gobernabilidad (...) sobre todo en los países desarrollados”*<sup>406</sup>.

---

<sup>404</sup> Irwin, D.A., “The United States in a New Global Economy?. A Century’s Perspective”, *American Economic Review*, vol. 86, mayo 1996, pp. 41-46.

<sup>405</sup> Así se desprende al ver conceptos como “outward-oriented” (orientación exterior), “protrade” (procomercial), “progrowth” (procrecimiento), que aparecen en el “Economic Report of the President” de 1996.

<sup>406</sup> Soria, V.M., (ibidem p. 3)

Otra demostración del interés de Estados Unidos por la seguridad económica la tendríamos en el interés por la conclusión de la Ronda de Uruguay, la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las implicaciones que ello conlleva como: el aumento de competencias para este organismos a temas como la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual, los transportes, las comunicaciones o las inversiones internacionales; igualmente, la puesta en marcha de mecanismos de ejecución de resolución de controversias y el establecimiento de estructuras permanentes de negociación comercial<sup>407</sup>. Como veremos, en épocas recientes y a raíz de los eventos de septiembre 2001, el factor de seguridad nacional ha renacido con toda su fuerza<sup>408</sup>.

Teniendo en cuenta la tendencia estadounidense hacia el multilateralismo, la tercera dirección iría orientada a mantener una postura abierta hacia el regionalismo y el bilateralismo. Si analizamos el contexto económico y político observamos que desde la crisis del petróleo en los años setenta la productividad estadounidense así como su participación en el producto total de los países más industrializados, inició un claro descenso. Varios factores contribuyeron a esta situación, por un lado, circunstancias externas como la guerra fría, la inmersión del sistema mundial en un esquema globalizado de comercio y el surgimiento de bloques regionales. Por otro lado, elementos endógenos como la falta de competitividad interna, obligaron al gobierno de Washington a replantear sus esquemas y demostrar una mayor apertura hacia el regionalismo.

Autores como Deblock y Brunelle en una línea similar de claro corte comercial y económico, justifican este cambio como un interés por salvaguardar los intereses estadounidenses en un contexto en que las empresas norteamericanas podían ser objeto de exclusión en algunos mercados o bien estar sometidas a prácticas de comercio desleal, fruto de los acuerdos comerciales de carácter regional suscritos a escala mundial. De esta manera, el recurso al regionalismo o al bilateralismo permitiría a Estados Unidos negociar compromisos específicos en el plano comercial, que de alguna manera, pudieran servir de precedente a nivel multilateral. Además, al asumir esta postura flexible, Estados Unidos favorecería la creación de una red basada en “ejes y radios”, en la que Washington ocuparía una posición central (eje), que al mismo tiempo le permitiría ir tejiendo relaciones privilegiadas con los países del entorno (radios).

---

<sup>407</sup> Croone, J., “Reshaping the World Trading System”, Organización Mundial de Comercio, Ginebra, 1995.

<sup>408</sup> Para más información sobre el concepto de «seguridad nacional» ver Nau, H.R., “Making United States Trade Policy truly Strategic”, *International Journal*, Vol. XLIX, verano 1994, pp. 509 a 535.

A través del bilateralismo, utilizado principalmente en el continente americano, Estados Unidos ha abierto el camino al regionalismo y, de manera indirecta a la multiplicación de acuerdos trilaterales o multilaterales que, en algunos casos, pretendían extenderse a nivel panamericano a través del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa que como veremos más adelante no ha prosperado<sup>409</sup>. Gracias a los acuerdos bilaterales, Estados Unidos ha mantenido su posición, no así sus contrapartes, que a medida que veían crecer el número de acuerdos bilaterales suscritos por Washington, experimentaban un descenso en el número de ventajas preferenciales asignadas. De esta manera y mediante una estrategia bilateral, Estados Unidos ha ido adecuando el regionalismo a una imagen más adaptada a lo establecido por el artículo XXIV del GATT/OMC.

Otro de los factores a tener en cuenta en este nuevo posicionamiento norteamericano fue el demográfico. El gobierno de Washington, preocupado por el aumento de la llegada de inmigrantes analizó tres opciones: la primera, aceptar el excedente de trabajadores mexicanos, solución que no fue contemplada en el TLCAN<sup>410</sup>; la segunda, considerar la compra de productos mexicanos y, la tercera, la promoción de la inversión. Finalmente, los grandes grupos empresariales norteamericanos optaron por una combinación de estas dos últimas, en el convencimiento de que en el medio y largo plazo se fortalecería la economía mexicana y, por ende, se abrirían nuevos mercados a las exportaciones norteamericanas. Sin duda y desde este punto de vista, el TLCAN era considerado como « (...) *The best long run solution to the persistant problem of Mexico-U.S. migrations (la mejor solución a largo plazo ante el persistente problema migratorio entre México y Estados Unidos)*»<sup>411</sup>.

### 1.3. La visión canadiense

El anuncio del inicio de las negociaciones para la firma del Acuerdo entre estados Unidos y México levantó polémica en Canadá, debido principalmente a la presión que el país venía soportando desde

---

<sup>409</sup> Declock, C., Brunelle, D., “De l’ALE à la ZLEA: Régionalisme et sécurité économiques dans les Amériques”, Centro de Investigación sobre la Integración Regional de la Universidad de Quebec en Montreal. Documento electrónico: <http://www.gric.uqam.ca>

<sup>410</sup> El texto del Tratado, al referirse en el Capítulo XVI a la entrada temporal de personas de negocios, aclara que “(...) *No se establece un mercado común con libre movimiento de personas. Cada uno de los países conserva el derecho de velar por la protección del empleo permanente de su fuerza de trabajo, así como el de adoptar la política migratoria que juzgue conveniente, y el de proteger la seguridad en sus respectivas fronteras*”.

<sup>411</sup> Martin, P., “Trade and Migration: Nafta and agriculture”, Institute for International Economics, Washington, 1993, 158 p.

la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (que provocó altas tasas de interés y el encarecimiento de la moneda canadiense). A diferencia de lo que ocurrió en este primer acuerdo, en donde Canadá tomó la decisión de manera premeditada y donde tuvo ocasión de analizar las posibles consecuencias, con el inicio de las negociaciones del TLCAN su margen de maniobra quedó reducido a la mínima expresión.

Según algunos expertos, una de las razones que impulsó a Canadá a extender los efectos del Acuerdo de Libre Comercio a México fue el hecho de que *“la desviación de comercio para Canadá fuera menos costosa (en la medida en que) ya no sería preciso desviar algunas compras de importación procedentes de México a Estados Unidos”*<sup>412</sup>. Según esta idea, el libre comercio con México favorecería la negociación con grupos nacionales a la búsqueda de algún tipo de protección. De esta manera, sumándose a las negociaciones, Canadá evitaría la creación de un acuerdo entre Estados Unidos y México que potenciara una relación exclusiva y a la vez excluyente para los productos y productores canadienses.

Otra de las razones que sustentaron el interés canadiense por participar en el acuerdo fue el hecho de asegurar que el país recibiera el mismo trato favorable que México en el mercado de Estados Unidos. Es decir, existía el temor en el gobierno canadiense de que su no participación podría desencadenar una discriminación arancelaria que, a la postre, acabaría generando una discriminación no arancelaria, rompiendo así la situación de privilegio de la que venía gozando desde la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Además y como señala Wonnacott, el interés de Canadá por *“trilateralizar cualquier acuerdo entre Estados Unidos y México, o cualquier otro país”* formaba parte de *“una estrategia más amplia, para asegurar que Estados Unidos no se convierta, quizá inadvertidamente, en el “eje de una rueda sin marco”, al establecer exclusivamente acuerdos bilaterales “radiales” con un determinado número de países”*<sup>413</sup>.

---

<sup>412</sup> Wonnacott, R., “Canadá ante las negociaciones sobre el libre comercio”, en Vega Cánovas, G., (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México, 1991, 505 p., especialmente p. 355

<sup>413</sup> Wonnacott, R., (ibídem p. 357).

Dejando incluso a un lado los intereses nacionales canadienses, lo cierto es para las autoridades de este país la firma de un acuerdo trilateral implicaba una ganancia social en la medida en que consideraban que podría producirse un fortalecimiento de la economía mexicana y, por lo tanto, una mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, que en determinado momento pudiera extenderse a otros países latinoamericanos. Así lo reflejaba el primer ministro canadiense, Mulroney, cuando declaraba que “(...) Canadá vería con buenos ojos ese desarrollo porque una economía mexicana más fuerte, lejos de amenazar los intereses de cualquiera de sus vecinos, sería beneficiosa para el desarrollo de todo el hemisferio”<sup>414</sup>.

#### **1.4. La pauta marcada por el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALCEUC)**

Como hemos mencionado, el modelo sobre el que se inspiró el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte fue el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALCEUC) concluido entre las dos potencias norteamericanas poco tiempo antes. Es importante precisar, sin embargo, que ambos tratados además de vivir procesos negociadores distintos, responden a objetivos claramente diferenciados. Mientras el ALCEUC es un claro ejemplo de acuerdo Norte-Norte logrado entre dos economías homogéneas y cercanas; el TLCAN por su parte, constituye una de las primeras iniciativas de acuerdo Sur-Norte, cuyo éxito comercial se ha basado en la relativa complementariedad existente entre dos economías ampliamente desarrolladas y una tercera en desarrollo.

En efecto, a diferencia de lo que más tarde ocurriría en el TLCAN, este acuerdo respondía a la realidad de las necesidades económicas, comerciales y empresariales de dos economías vecinas, desarrolladas y altamente complementarias. Gracias al acuerdo, Estados Unidos impulsaba un acuerdo de tipo Norte-Norte, que garantizaba un acceso más abierto a los negocios para ambos países, desde una perspectiva de complementariedad que buscaba “superar las deficiencias que iban acumulando las rondas del GATT, en especial la Ronda de Uruguay”<sup>415</sup>. Para los canadienses, el acuerdo satisfacía los intereses de los exportadores e inversionistas, que lo visualizaban como un

---

<sup>414</sup> Fragmento del discurso pronunciado por el primer ministro canadiense Brian Mulroney en el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Interamericana de Inversión, el 2 de abril de 1990.

<sup>415</sup> Gutiérrez Haces, T., “Canadá y el Libre Comercio”, en De la Reza, G.A., Conde Hernández, R., (coord.), *Nuevas dimensiones de la integración. Del TLCAN al regionalismo hemisférico*, Universidad Autónoma de México, Plaza y Valdés, México, 1999, 256 p., especialmente p. 87.

candado de “seguridad (...) y reemplazo de la incertidumbre creada por el creciente proteccionismo de Estados Unidos a finales de los ochenta”<sup>416</sup>,

Además, en el caso del ALCEUC, la iniciativa fue canadiense y buscaba satisfacer los intereses de este país. Una clara muestra de esto lo encontramos en el impacto mediático de la negociación y posterior acuerdo, pues mientras en Canadá fue portada de los periódicos, en Washington fue considerado un evento de menor importancia. Las críticas canadienses se centraron en torno al escaso interés estadounidense así como la falta de esfuerzos entre su delegación, circunstancia que se ponía de manifiesto en la poca preparación con la que se organizaban las reuniones previas. Sin duda, como han señalado algunos expertos “(...) Estados Unidos mostró más entusiasmo por la idea de un acuerdo que por seguir a fondo una negociación conducida con recursos suficientes y el compromiso necesario para con los detalles de la misma”<sup>417</sup>.

Lo innovador de este Acuerdo fue la eliminación de las tarifas bilaterales existentes entre ambos países en un período de diez años, lo que analizado desde un punto de vista cualitativo tampoco tenía mucho impacto, dado el volumen de las mismas. Sin embargo, quedaron exceptuados ciertos sectores considerados sensibles que permanecieron en la misma situación una vez firmados<sup>418</sup>. Otro de los puntos novedosos fue el tratamiento de las inversiones (en concreto las disposiciones relacionadas con la adquisición de empresas y la expropiación equitativa de la transferencia de beneficios, contenidas en el capítulo dieciséis del Acuerdo)<sup>419</sup>. Finalmente, otro de los aspectos interesantes que posteriormente fueron tomados en cuenta en el momento de la negociación del TLCAN, fue la inclusión del tema de la energía y lo relacionado con la resolución de controversias (en el caso de este primer tratado, se incluyeron dos capítulos específicos para el tratamiento de este tema).

En cuanto a su eficacia, son varios los expertos que han señalado que la complejidad inicial del acuerdo (especialmente si tenemos en cuenta que en 1989, en el momento de entrar en vigor, no

---

<sup>416</sup> Weston, A., “Los tratados de libre comercio de América del Norte: una perspectiva”, *Integración & Comercio*, pp. 88 a 115, especialmente p. 91.

<sup>417</sup> Hart, M., “Elementos de un acuerdo de libre comercio”, capítulo del libro de Vega Cánovas, G., (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México, 1991, especialmente p. 346.

<sup>418</sup> Whalley, J., “CUSTA and NAFTA: Can WHFTA be far behind?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXX, n° 2, junio 1992, pp. 121 a 141, especialmente p. 133.

<sup>419</sup> Para más información, Brunelle, D., (ibídem p. 6).

existía en la zona algo similar), no coincide con los logros obtenidos. El Acuerdo Canadá-Estados Unidos nunca se convirtió en el acuerdo de comercio que prometía ser, en el sentido de que nunca logró satisfacer las expectativas de ambas partes. Así se deduce al leer un artículo publicado en 1992 por la revista *The Economist* en el que se mencionaba que “cuando se escucha a los canadienses, es difícil saber si el acuerdo comercial de tres años de antigüedad entre Canadá y Estados Unidos, los dos mayores socios comerciales del mundo, ha sido un desastre sin atenuantes o un éxito ilimitado”<sup>420</sup>. Esta bipolaridad en las opiniones fue palpable de manera precisa en la reacción de la sociedad canadiense y en concreto de algunos grupos políticos como el Partido Liberal y el Partido Neo demócrata, para quienes este Acuerdo fue el causante de la pérdida de un gran número de empleos en este país (aunque los estudios realizados hasta la fecha no han podido concluir lo mismo<sup>421</sup>).

Según los informes presentados por la OCDE sobre la economía canadiense en los años posteriores al tratado, podemos afirmar que se produjeron ciertos ajustes económicos que dejaron la economía del país en una situación vulnerable. Esto fue debido a la propia incertidumbre, al miedo de las empresas al impacto del acuerdo (en lo que se ha denominado “proceso de transición macroeconómica mal regulado”<sup>422</sup>) y al propio contexto en el que se puso en marcha el mismo, pues coincidió con un período de recesión económica en Canadá que afectó de manera directa al sector manufacturero. Ahora bien, un amplio sector de economistas coincide en señalar que el Acuerdo fue el detonante de una mayor competitividad de la economía canadiense, forzando a los fabricantes a frenar el descenso de la productividad. Así, según un estudio realizado por la Universidad de Toronto, el libre comercio estimuló el crecimiento, disminuyó la tasa de inflación y debilitó la recesión<sup>423</sup>.

Para el gobierno canadiense, el acuerdo constituyó “un paso importante para ayudar a continuar el crecimiento competitivo de las economías de Canadá y Estados Unidos y estimular el desarrollo estable de las relaciones comerciales bilaterales en una forma que sirva a los intereses de ambos países. Se hace hincapié en que el comercio bilateral entre los dos países es el de mayor volumen

---

<sup>420</sup> Extracto de un artículo publicado en la revista *The Economist*, 20 de agosto de 1992.

<sup>421</sup> Waverman, L., (ibídem p. 68), utilizando estudios realizados por Pauli, P., (1991), Tremblay, R., (1992), Thompson, A., (1992), que son optimistas con respecto a los efectos de este Acuerdo. Frente a ello, Gaston y Trefler (1992), que consideran el ALC causante de los problemas laborales que sufrió el país canadiense.

<sup>422</sup> Gutiérrez Haces, T., “Canadá y el Libre Comercio”, (ibídem p. 87).

<sup>423</sup> Documento citado por Huchim, E., (ibídem p. 154).



en el mundo”<sup>424</sup>. Además y como han manifestado algunos expertos, los resultados económicos que pudieran atribuirse al mismo se correspondieron con las estrategias de liberalización que puso en marcha el gobierno canadiense a raíz de la participación de Canadá en las rondas del GATT<sup>425</sup>.

De lo que no cabe duda es que la firma de este Acuerdo sirvió de preámbulo para que la administración norteamericana iniciara las negociaciones con México en vistas a la firma de un nuevo Tratado<sup>426</sup>. Como se han encargado de señalar algunos autores, un acuerdo a tres se imponía a causa de los importantes excedentes comerciales de los dos países vecinos, sometidos por otro lado a medidas de retorsión comercial como consecuencia de las disposiciones especiales de la Trade Act de 1988<sup>427</sup>.

Inicialmente, Canadá se unió a las negociaciones con el único objetivo táctico de no perder las ventajas obtenidas durante la negociación bilateral. El principal interés se concentraba en el vínculo comercial con Estados Unidos, de ahí que una vez tuvo conocimiento de que la administración norteamericana estaba negociando con México solicitara adherirse al grupo<sup>428</sup>. Según un documento del gobierno canadiense de la época, un tratado comercial bilateral entre México y Estados Unidos habría *“provocado el desplazamiento de algunos productos canadienses del mercado estadounidense, que serían sustituidos por artículos mexicanos, aparte de que las empresas canadienses podrían ser también desplazadas”*. Incluso, para algunos sectores canadienses la admisión de Canadá en las negociaciones fue vista como un reconocimiento por

---

<sup>424</sup> Documento del gobierno canadiense del primer ministro Brian Mulroney citado por Huchim, E., “TLC. Hacia un país distinto”, Nueva Imagen, México, 1992, 265 p., especialmente p. 152. Para este autor, el gobierno canadiense justificaba su postura en base a las cifras económicas y comerciales. Así, Estados Unidos absorbía en 1992 el 76% de las exportaciones canadienses y, a la inversa, cerca del 69% de las importaciones canadienses eran originarias de Estados Unidos. Igualmente, Estados Unidos es el mayor inversionista extranjero en Canadá (62% de las inversiones realizadas en 1992 en dicho país procedían del vecino del sur).

<sup>425</sup> Gutiérrez Haces, T., (ibídem p. 86).

<sup>426</sup> En realidad, Estados Unidos inició las negociaciones casi de manera paralela de tal manera que nada más entras en vigor el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá, el discurso presidencial (*Economic Report of the President* de 1990), incluyó un apartado sobre el avance de las mismas.

<sup>427</sup> Entre las medidas especiales, cabe señalar por un lado la identificación de prioridades en materia de liberalización del comercio así como las iniciativas especiales ligadas a la propiedad intelectual y al acceso al mercado. Al respecto, Brunelle, D., (ibídem p. 6).

<sup>428</sup> Según un documento del gobierno canadiense de la época, un tratado comercial bilateral entre México y Estados Unidos habría *“provocado el desplazamiento de algunos productos canadienses del mercado estadounidense, que serían sustituidos por artículos mexicanos, aparte de que las empresas canadienses podrían ser también desplazadas”*

parte de Bush, ya presidente, a la participación y apoyo de Canadá durante la guerra del Golfo en la denominada “operación Tormenta del Desierto”)<sup>429</sup>.

Finalmente, unos meses más tarde del anuncio realizado por los presidentes de Estados Unidos y México, salió a la luz el hecho de que el Acuerdo no sería bilateral sino trilateral, al incorporarse Canadá<sup>430</sup>.

### 1.5. El debate interno durante las negociaciones

Una vez concretada la participación de los tres países, se procedió a la elaboración de una agenda de negociaciones en la que se incluyeron varios temas de debate. De hecho, en los tres casos hubo presiones internas para incluir y excluir ciertos temas de la mesa de negociación (especialmente en Estados Unidos y Canadá, dada la fuerte presencia de grupos sindicales y de representantes de la patronal).

En el caso de México, el gobierno trató de mostrar una posición de consenso ante el proyecto. Una de las estrategias utilizadas por el equipo del presidente Salinas fue la de hacer creer que la iniciativa partió del Senado, sugiriendo que dicha institución “*después de un profundo proceso de consulta (pública)*”<sup>431</sup> materializado a través del «Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México en el Mundo», había recomendado al presidente buscar una negociación para la conclusión de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Cabe señalar que cuando Salinas se dirigió al Senado sugiriendo dicha consulta, la misma apenas duró un mes, se concentró en algunas ciudades y el número de personas involucradas apenas ascendió a trescientas.

Por lo anterior, podemos deducir que en realidad la actuación del Senado se limitó a ser meramente legitimadora. Además, una vez el Senado dio trámite al proceso, ni tan siquiera se informó al

---

<sup>429</sup> Brunelle, D., (ibídem p. 6).

<sup>430</sup> En concreto, el 5 de febrero de 1991, el presidente de México (Salinas de Gortari), el primer ministro canadiense (Brian Mulroney) y el presidente de los Estados Unidos (G.W. Bush), anunciaron en un comunicado conjunto, las conclusiones obtenidas en las consultas previas realizadas a nivel interno (que analizaban las modalidades de negociación). Fue este documento el que dio a conocer de manera oficial el inicio de las negociaciones trilaterales con vistas a la firma de un acuerdo de libre comercio.

<sup>431</sup> Presidencia de la República, 1994.

Congreso, lo que generó vivas críticas entre los partidos políticos. A la hora de negociar el TLCAN, el PRI buscó alianzas en el Congreso con el Partido Acción Nacional (PAN), que adoptó una postura pragmática, favorable a las tesis gubernamentales y por lo tanto partidaria del Acuerdo, que le reportó beneficios electorales. Por otra parte, para el Partido de la Revolución Democrática (PRD) liderado por Cárdenas, la oposición no se centraba en la firma de un Acuerdo en sí, sino en el modelo planteado, es decir *“no se trata de simple oposición, sino que conlleva un planteamiento alternativo que abarca todo el continente y que toma en cuenta las diferencias económicas y sociales de cada país”*<sup>432</sup>. La falta del suficiente peso político en el Congreso y en el Senado provocó que el PRD viera limitadas sus propuestas. Además, su visión crítica del Acuerdo generó que aquellos debates en los que participaban no tuvieran difusión para no interferir en la opinión pública<sup>433</sup>.

La estrategia de mercadotecnia puesta en marcha por el gobierno motivó la creación de un equipo de expertos que ayudara a definir la línea a seguir de cara al convencimiento de la opinión pública. Para ello se contó con el apoyo de la iniciativa privada a través de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que agrupó a representantes de los sectores económicos más importantes, además, se instaló una cédula de representación en Estados Unidos, que se encargó de sensibilizar tanto a la opinión pública norteamericana como de captar adeptos dentro de las autoridades políticas del país<sup>434</sup>.

Con el objetivo de avanzar en las negociaciones y al menos del lado mexicano, se procedió a la creación de un Consejo de Evaluación del TLC así como una Comisión Interministerial del Tratado de Libre Comercio, en la que participaban también, entre otros, el jefe de las negociaciones y los representantes procedentes del entonces denominado Ministerio de Comercio y Finanzas

---

<sup>432</sup> Palabras del líder del PRD (Partido de la Revolución Democrática), Cuauhtémoc Cárdenas, realizadas en el transcurso de una visita a Canadá en abril de 1991, después de entrevistarse con el primer ministro de la provincia de Ontario, Robert Rao.

<sup>433</sup> Si tomamos en cuenta la mayoría política así como el control del Senado, la mayor parte de las intervenciones oficiales se dieron en favor del TLCAN, sin pensar necesariamente en las consecuencias futuras del Acuerdo. Con el tiempo y tal y como veremos en el capítulo siguiente, ciertas decisiones provocaron situaciones críticas en algunos sectores considerados «sensibles», como la industria automotriz y la agroindustria.

<sup>434</sup> Estas escasas cifras contrastan con el esfuerzo realizado por el gobierno de Salinas de Gortari por convencer a la opinión pública. Así por ejemplo, a título informativo se comenta que entre 1991 y 1993 el gobierno de México gastó 61 millones de pesos en cabildeo y relaciones públicas; 37,3 millones de pesos en asesoría legal; 10,2 millones en estudios económicos; 1,3 millones en traducciones y 7 millones en gastos diversos, es decir, un total de 119,4 millones de pesos, según cifras establecidas por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicadas en septiembre de 1993. Entre los personajes contratados figuran el ex-presidente Ronald Reagan, así como un grupo de académicos norteamericanos entre los que destacan Wayne Cornelius y Sidney Weintraub entre otros. Huchim, E., (ibídem p. 64).

(SECOFI), del Ministerio de Economía, de la Presidencia de la República y del Banco de México. A los anteriores se sumaron representantes de los sectores privados y en especial miembros de los grandes grupos empresariales del país (claramente partidarios a la firma del acuerdo, en contraposición al resto de los pequeños y medianos empresarios)<sup>435</sup>. La inclusión de estos actores en el Consejo de Evaluación fue visto por algunos expertos como «*el resultado de una estrategia de modernización y de toma de responsabilidades públicas del Estado Mexicano*», que por primera vez incorporaba la participación del sector público y privado en una negociación internacional<sup>436</sup>.

El papel de los sindicatos mexicanos durante las negociaciones merece especial atención. Por un lado cabe señalar el escaso papel reivindicativo jugado por los líderes sindicales, que o bien por subordinar su voluntad a la del gobierno, o bien por estar preocupados por su propia supervivencia, apenas criticaron la firma del Tratado. A diferencia de lo que ocurrió con el ingreso en el GATT, los representantes de los trabajadores mexicanos optaron por apoyar al gobierno, en la idea de que el Tratado implicaría una mejora de la competitividad de la industria mexicana. Al menos así lo consideraba el líder de la CTM cuando declaraba que “*no es nuestro rol hablar y debatir sobre el TLC, sino hacerlo una herramienta útil para México*”<sup>437</sup>. A pesar del impacto que se suponía que tendría el TLCAN sobre los derechos laborales de los trabajadores mexicanos, lo cierto es que tanto la Confederación de Trabajadores de México (CTM), como la CNC tuvieron un bajo perfil y ello a pesar de la insistencia de las uniones sindicales estadounidenses para lograr hacer un frente común<sup>438</sup>. Esta reacción sindical, favorable al gobierno, fue reconocida desde la postura oficial.

En cuanto a los sindicatos obreros, su participación fue algo más activa, gracias en gran parte a la motivación de sus homólogos norteamericanos que buscaban crear un bloque laboral frente a la

---

<sup>435</sup> El sector privado estuvo representado a través del Consejo Coordinador Empresarial quien creó en junio de 1990 la denominada Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), para representar los intereses de los empresarios mexicanos en las negociaciones. Esta Coordinadora se constituyó con la participación de las cámaras de industria y comercio, la Confederación Patronal, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, las asociaciones de importadores y exportadores, compañías de seguros y otras asociaciones y consejos empresariales. Para más detalle, Alba, C., “La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México”, *Revista Comercio Exterior*, febrero 1997, México, pp. 149 a 158, especialmente p. 153.

<sup>436</sup> Bustamante, J.A., “Testimonios sobre el TLC”, compilación sobre el TLC, Porrúa, México, 1994, p. 127.

<sup>437</sup> Samstad, J., Berins-Collins, R., 1996, especialmente p. 53.

<sup>438</sup> Por aquel entonces, el líder de la CTI, Fidel Velázquez, recibió a una delegación integrada por miembros sindicales de la AFL-CIO y congresistas estadounidenses, que solicitaban apoyos para consolidar un bloque común de resistencia al Acuerdo. Esta actitud favorable al gobierno, fue reconocida de manera oficial, al ser considerada una “maniobra vil”

firma del Acuerdo. Por último cabe señalar la postura adoptada por los grupos obreros independientes, como el Frente Auténtico del Trabajo, que realizaron una labor de oposición y colaboraron con los sindicatos estadounidenses, si bien es cierto que de una manera simbólica, dada su escasa fuerza<sup>439</sup>.

Otro de los principales escollos planteados en México en el momento de la negociación fue precisamente el tema de la soberanía. Para los detractores del Acuerdo, el excesivo imperialismo norteamericano (y la consiguiente invasión de productos, empresas e inversiones estadounidenses) podía llegar a poner en tela de juicio la soberanía de México. En esta línea y al margen de las tesis oficialistas, algunos medios de comunicación de la época no dudaron en considerar el TLCAN como el causante de la conversión de México en un “gran maquilador”, en la medida en que *“no está diseñado para los productores y empresarios mexicanos, sino para los extranjeros”*, llegando incluso a afirmar que *“no será México el que se vuelva exportador, los exportadores principales serán las corporaciones que se vengán a instalar y de aquí exporten”*<sup>440</sup>.

Para acallar las dudas, el gobierno mexicano de la mano del entonces Secretario de Comercio Serra Puche, salió al paso declarando que un tratado de comercio de tales características no implicaba cesión de soberanía alguna, especificando que *“nosotros queremos un tratado y no un mercado común. Nosotros queremos un tratado para mantener nuestra autonomía – y por ende, soberanía – en decisiones de política económica frente al resto del mundo, distintas de las que podamos tener con Estados Unidos y Canadá”*<sup>441</sup>.

La opinión de los expertos sobre este tema fue en general conciliadora, como así lo ha puesto de manifiesto Huchim, alegando que aún siendo previsibles la cesión de soberanía y la invasión de productos del norte, México debería diseñar políticas y tomar medidas para paliar en la medida de lo posible tales efectos, partiendo del hecho de que la cesión de soberanía no fue sólo unilateral (sino

---

<sup>439</sup> Gámez Vázquez, A., “Liberalización económica y política exterior de México, 1989-1994” pp. 202 y ss.

<sup>440</sup> Márquez, D., “Un No razonado al Tratado de Libre Comercio”, *La Jornada*, suplemento del 8° aniversario, sábado 26 de septiembre de 1992.

<sup>441</sup> Entrevista realizada al Secretario de Comercio de México, Jaime Serra Puche, en julio de 1991 por Eduardo Huchim e incluida por el autor en su obra Huchim, E., (ibídem p. 25).

trilateral) y que para ciertos rubros importantes se tuvo en cuenta las asimetrías existentes entre las partes negociadoras<sup>442</sup>.

Por tratarse de un acuerdo a tres bandas, un debate similar al ocurrido en México también se suscitó en Canadá, sin embargo en este caso los negociadores canadienses (con el presidente Mulroney a la cabeza), consideraban en relación al acuerdo comercial que “(...) sólo un niño pensaría que va a obtener algo sin dar nada a cambio. En la ONU o el GATT siempre se renuncia a algo de independencia nacional, de soberanía. Esto es lo que se llama interdependencia”<sup>443</sup>.

### 1.6. El “fast track” norteamericano

Uno de los primeros obstáculos que debieron de afrontar los negociadores mexicanos fue el proceso de aprobación conocido como “fast track”, de la Cámara Legislativa de Estados Unidos. En términos generales, el marco jurídico estadounidense establece que todo acuerdo que pretenda ser negociado debe ser sometido a la votación del Congreso norteamericano. El mecanismo de la “vía rápida”, cuyos orígenes se remontan a la Ley de Comercio Recíproco de 1934, posteriormente actualizada por la Ley de Comercio de 1974, establece que si el gobierno consulta de forma apropiada con los comités responsables del Congreso antes y durante las negociaciones y escucha las indicaciones del Legislativo, el acuerdo y el conjunto de medidas paralelas podrán ser aprobadas sin enmiendas. De esta manera, la negociación por la “vía rápida” permite la interacción y negociación política entre ambos poderes<sup>444</sup>.

Como señala Von Bertrab<sup>445</sup>, para entender este proceso, hay que comprender el contexto de las relaciones entre la administración norteamericana y el legislativo, en donde el Congreso asume la garantía de los derechos pero al mismo tiempo supervisa el control del proceso. El “fast track”

---

<sup>442</sup> Huchim, E., (ibídem p. 23).

<sup>443</sup> Declaraciones del primer ministro canadiense Brian Mulroney pronunciadas en Ottawa en abril de 1991.

<sup>444</sup> El Fast Track no debe confundirse con una negociación rápida pues en sí, no tiene influencia en los tiempos de las negociaciones comerciales pues sólo se aplica cuando concluyen las mismas. En términos teóricos, se trata de un procedimiento del Congreso de Estados Unidos que faculta al presidente a negociar tratados con otros países sin que intervenga el Congreso, cuya labor consiste sólo en aprobarlo o suspenderlo, pero sin enmiendas. Huchim, E., “TLC. Hacia un país distinto”, Nueva Imagen, México, 1992, 265 p., especialmente p. 57.

<sup>445</sup> Von Bertrab, H., “Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy’s Account”, *The Washington Papers*, 173, Center for Strategic and International Studies, Washington, 1997, 174 p., especialmente p. 1 y ss.

permite considerar de manera expedita los acuerdos comerciales, pero antes de otorgar esta autorización al presidente, este debe recibir una solicitud formal por parte del gobierno extranjero para, una vez recibida, el Congreso analiza hasta qué punto los objetivos de ese acuerdo concuerdan con los intereses comerciales estadounidenses.

En el presente caso de estudio, el presidente Bush recibió en agosto de 1990 una carta oficial del presidente Salinas de Gortari proponiendo la negociación de un acuerdo de libre comercio. A su vez, el presidente Bush notificó al Congreso su interés en iniciar negociaciones con México sobre este tema, a las cuales también se sumó Canadá. A partir de ese momento, el Congreso norteamericano tuvo sesenta días (legislativos) para dar una respuesta al gobierno.

Desde el primer momento las presiones internas fueron evidentes, de hecho fueron varias las iniciativas que se introdujeron tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado para negar la extensión de la autoridad de “vía rápida”. Cabe señalar que de manera paralela al proyecto del TLCAN, el gobierno de Estados Unidos estaba inmerso en la conclusión de las negociaciones del GATT, las cuales al no finalizar en diciembre de 1990 obligaron al presidente a solicitar una renovación de la autoridad de “vía rápida”. La renovación debía de realizarse antes del 1 de marzo de 1991 y mientras no fuera revocada por el Congreso sería automáticamente extendida a partir del 1 de junio de ese mismo año.

Las críticas fueron constantes, de hecho tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado se introdujeron resoluciones para negar la extensión de la autoridad de “vía rápida”, alegando que el presidente Bush no había realizado las suficientes consultas (cabe señalar que en función del Acta de Comercio y Competitividad de 1988, la autoridad de “vía rápida” no establece diferencias entre la negociación de un acuerdo multilateral o de libre comercio, de ahí que se utilizara tanto para el TLCAN como para el GATT). A pesar de esto, las críticas de los grupos opositores se enfocaban principalmente en los efectos del TLCAN (más que en los del GATT), en la medida en que su impacto era *“más claro e inmediato”*<sup>446</sup>

---

<sup>446</sup> Valverde, M.A., “Cómo Bush y Clinton lograron vender el TLCAN”, en Borja Tamayo, A., (coord.), *Para evaluar el TLCAN*, Porrúa, 471 p., especialmente p. 105.

El proceso generó alianzas y apoyos hasta cierto punto extraños. Tradicionalmente, los sectores demócratas se han mostrado más favorables al libre comercio, manteniendo una especial relación con la comunidad latina<sup>447</sup>, lo que llevaba a pensar que su apoyo al TLCAN sería prácticamente automático. A la inversa, los republicanos se han caracterizado por su orientación proteccionista en cuanto a política comercial se refiere, lo que no era un buen augurio para las negociaciones de un acuerdo de estas características. Sin embargo en este caso los roles se cambiaron y la iniciativa surgió de un presidente republicano y fue fuertemente criticada por los demócratas.

Si a nivel político las diferencias eran evidentes, en el ámbito empresarial el apoyo era generalizado pues tanto los organismos cúpula como las grandes empresas industriales veían una gran oportunidad en los menores costos salariales de México. Además, organizaciones de corte conservador y neoliberal como la Fundación Heritage, entendían el “acuerdo” (expresión utilizada por ellos) como “*universalmente benéfico*” en la medida en que constituía “*la mejor esperanza de Estados Unidos de mantener su liderazgo económico mundial a largo plazo*”<sup>448</sup>.

Entre los grupos opositores cabría mencionar algunos legisladores demócratas (sin embargo otros apoyaron la iniciativa para no enfrentarse a la amplia popularidad del presidente Bush tras la Guerra del Golfo y no ser tachados de “aislacionistas económicos”) y varias organizaciones sindicales como la Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (por sus siglas en inglés AFL-CIO<sup>449</sup>). Este organismo utilizaba como principal argumento la defensa de los intereses laborales de los trabajadores estadounidenses y, en concreto, el recelo que existía a la competencia que podía suponer la llegada de mano de obra mexicana (aunque el tema de la migración laboral no fue incluido en las negociaciones); De hecho y apoyados por los sindicatos, muchos trabajadores estadounidenses integraron una “Coalición para la Justicia en las Maquiladoras”, institución proteccionista que enmascaraba la supuesta defensa de los intereses laborales de los trabajadores mexicanos en las maquiladoras. Aunque el TLCAN no les afectaba de manera directa, esta organización sindical estadounidense recurrió a este recurso para rescatar

---

<sup>447</sup> Un ejemplo de acercamiento a la comunidad latina en la evolución política estadounidense lo encontramos en la política de “Buena Vecindad” promovida por el presidente Franklin Roosevelt o bien en la llamada “Alianza para el Progreso del presidente J.F. Kennedy, ambos demócratas. Von Bertrab, H., (abide p. 8).

<sup>448</sup> Smith, W., “Refuting six myths about the US-Trade Accord”, Heritage Foundation, 22 de marzo de 1991. Documento electrónico <http://www.heritage.org/research/latinamerica/bg818.cfm>

<sup>449</sup> Esta asociación obrera estadounidense, que había expresado su respaldo al candidato demócrata Bill Clinton, impugnó el TLCAN, como en su día hizo con el TLC de Canadá, con el argumento de que costaría la pérdida de un gran número de puestos de trabajo en Estados Unidos, debido al desplazamiento de las empresas hacia lugares como México, con mano de obra más barata. Huchim, E., (ibídem p. 196).



viejos argumentos de defensa de los intereses de los trabajadores, haciéndolos valer frente a lo que ellos entendían era una intromisión de un país extranjero. De lo anterior podemos deducir, tal y como señala Von Bertrab, que la oposición al “*fast track*” no evaluaba tanto la firma de un acuerdo comercial sino el hecho de que este se suscribiera con México y, en concreto, que afectara a las condiciones laborales de los trabajadores estadounidenses<sup>450</sup>.

En el Congreso, durante semanas, tanto los partidarios demócratas como los conservadores estuvieron negociando. A solicitud de algunos congresistas demócratas, coordinado por el líder de la mayoría de la Cámara de Representantes (Richard Gephardt), condicionaron su apoyo a la renovación de la “vía rápida” al compromiso gubernamental de otorgar apoyo a los trabajadores norteamericanos, así como a respetar la normativa medioambiental y, finalmente, a la defensa de los derechos laborales en México. Tras varias semanas de debate, el presidente Bush se comprometió, a través de un plan de acción, a hacer respetar estos rubros, para lo cual se asignó un presupuesto específico, en lo que podría ser considerado como una batalla ganada por los grupos de interés.

Llegados a este punto de las negociaciones, un factor a tener en cuenta fue el impacto del proceso electoral que de manera paralela se estaba desarrollando. Por un lado, el presidente Bush había convertido en tema de campaña su éxito en las negociaciones del TLCAN y, consciente de la importancia del voto hispano, había orientado su estrategia a captar este electorado, de ahí su interés en contar con un primer borrador del tratado para antes de las elecciones, en enero de 1992, de tal manera que el texto definitivo pudiera ser firmado antes del proceso electoral en noviembre de ese mismo año.

El contexto político y económico del momento no era el más favorable para el gobierno de Bush, acechado por la crisis económica. Se criticaba a su administración el poner más atención en los asuntos de política exterior que en los internos, lo que fue aprovechado por la corriente demócrata. A pesar de esto, el presidente Bush hizo uso del acuerdo durante la campaña, presentándolo como un elemento clave en su estrategia por fomentar la creación de empleos en Estados Unidos, en la medida en que mejoraría la competitividad de la industria mexicana y, por ende mejoraría el nivel de vida de los mexicanos, lo que resultaría en una mayor demanda de productos estadounidenses.

---

<sup>450</sup> Von Bertrab, H., (ibídem pp. 8 y 9).

De alguna manera, el presidente Bush optó por una estrategia hacia adelante en lo relativo al acuerdo, es decir, ya una vez negociado sólo quedaba defender el mismo.

Frente a la postura republicana y a pesar de algunas voces críticas en el seno del partido demócrata, el candidato Bill Clinton por cuestiones políticas, optó por una postura neutral. En un principio, Clinton apoyó el acuerdo para posteriormente retractarse por presión de los grupos sindicales, tomándose un tiempo para definir su postura frente al tratado. Aunque a nivel personal el candidato demócrata había manifestado su convencimiento de la importancia del tratado para la economía estadounidense, tenía serias dudas en torno al impacto del mismo en ciertos sectores considerados sensibles.

Lo anterior explica que durante la campaña el candidato demócrata, sin romper con las organizaciones sindicales contrarias al acuerdo ni enfrentarse a los sectores poderosos de su partido, optara por una solución pragmática, lo que le hizo ver ante el electorado como un demócrata renovado. Finalmente, decidió apoyar el tratado siempre y cuando se incluyeran rubros específicos para proteger el sector ambiental y los derechos laborales de los trabajadores. Esta estrategia dio sus frutos, especialmente cuando el máximo organismo sindical norteamericano, la AFL-CIO declaró no supeditar el apoyo al candidato demócrata en función de su interés a favor del TLCAN. Finalmente Clinton optó por aceptar el TLCAN en una estrategia que lo presentaba frente al electorado como aperturista y dinámico. Al mismo tiempo y para acallar a los sectores más reacios, estableció una serie de requisitos para salvaguardar los intereses medioambientales y laborales a través de una serie de “acuerdos complementarios” con México y Canadá.

Poco después de las elecciones ganadas por los demócratas, el 17 de diciembre de 1992, el presidente Bush firmó, al igual que sus colegas canadiense y mexicano, el acuerdo. En el caso de Estados Unidos, se requería la aprobación del tratado por mayoría simple en las dos cámaras del Congreso, circunstancia que con el cambio de gobierno se vería retrasada hasta la negociación de los arriba mencionados Acuerdos Complementarios en materia laboral y medioambiental, que dio inicio en marzo de 1993.

El punto conflictivo en la negociación de los acuerdos complementarios fue la creación de una comisión conjunta de supervisión en cuestiones laborales y ambientales, que según Clinton debía representar a partes iguales los intereses de los tres países y actuaría sólo en caso de incumplimiento de las leyes nacionales. Esta situación provocó el recelo republicano, contrario a crear una burocracia internacional<sup>451</sup>. Además, otros problemas de la política nacional estadounidense complicaban las cosas, pues en ese momento se estaba negociando la reforma del sistema sanitario.

Frente a esta situación, en México se insistía sobre la necesidad de aprobar el acuerdo antes de que el presidente Salinas nombrara a su sucesor dentro del PRI para las elecciones de 1994. Es más, el gobierno mexicano tenía miedo de que el tratado se convirtiera en tema de la campaña política de 1994, de ahí su interés en que entrara en vigor el 1 de enero de 1994. De alguna manera se quería evitar lo sucedido en Canadá, en donde el primer ministro Mulroney al renunciar a su puesto en 1993 dejó su lugar al representante del Partido Progresista Conservador. Finalmente, en la primavera de 1993 el congreso canadiense dio el visto bueno a la ratificación del tratado.

Las negociaciones de los acuerdos complementarios terminaron en agosto de 1993, sin embargo el debate político continuaba en Estados Unidos. El presidente Clinton lanzó la estrategia de involucrar a los gobernadores de los diferentes estados, quienes además de apoyar firmemente el TLCAN iniciaron una labor de presión entre los diferentes congresistas. Además, se sumaron a la iniciativa los anteriores presidentes Carter, Ford y Bush, con quienes se publicó un comunicado tratando de convencer a la opinión pública y al Congreso. Junto a estas prácticas de visibilidad, el presidente Clinton puso en marcha una serie de medidas como: un programa de capacitación dotado con 2,7 millones de dólares para aquellos trabajadores que quedaran desempleados así como para la pérdida de ingresos como consecuencia de la bajada de las tarifas arancelarias; además, se incluyó un programa de apoyo en temas medioambientales dirigido a México<sup>452</sup> así como mejora de la infraestructura de la frontera entre México y Estados Unidos; Se creaba

---

<sup>451</sup> Entre ellos, el senador republicano J.C. Danforth de Missouri advertía que si la administración Clinton cedía en exceso ante las presiones de los sindicatos de los ambientalistas, se pondría en juego el apoyo republicano al TLCAN. Valverde Loya, M.A., (ibídem p. 115).

<sup>452</sup> Cabe señalar que de manera paralela y durante la administración del presidente Salinas, el gobierno mexicano dispuso de un presupuesto equivalente a 2.52 millones de Dólares para paliar los problemas medioambientales, firmándose igualmente más de mil acuerdos con las industrias para instalar sistemas de control de la polución y la emisión de gases.

igualmente el Banco de Desarrollo de América del Norte y una Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza.

El conjunto de medidas junto al borrador final fue enviado al Congreso para su aprobación a una sola carta, mientras Clinton y su equipo aseguraban el voto final ejerciendo su influencia sobre los congresistas indecisos<sup>453</sup>. De hecho, se llegó a manejar el voto sobre el TLCAN como un asunto de seguridad nacional, argumentando que su rechazo podría significar el colapso de la economía mexicana debido a la falta de confianza de los inversionistas y la consiguiente inestabilidad política que ello generaría.

Realmente, el debate sobre el TLCAN en Estados Unidos sacó a relucir un conflicto sobre política comercial que no se producía desde la década de los cuarenta. Se identificaban por un lado los estados del sureste (conocidos como el cinturón del sol), en principio claros beneficiarios de la entrada en vigor del acuerdo debido a sus fuertes lazos con México. Y por otro lado, los estados del medio oeste (pertenecientes al cinturón del óxido), afectados por el posible cierre de las fábricas de acero consecuencia de los bajos salarios mexicanos<sup>454</sup>. La existencia de fuertes tensiones entre los demócratas provocó que la decisión final sobre el acuerdo quedara en manos de los republicanos en el Congreso, que de esta forma encontraron una manera de influenciar la política comercial del país.

Finalmente, la votación tuvo lugar el 17 de noviembre de 1993. Tras una ardua labor de convencimiento por parte del presidente Clinton (que de no funcionar hubiera tenido serias repercusiones para su carrera política), se logró que 102 congresistas demócratas apoyaran el acuerdo (el 40%), además de 132 votos republicanos (75%) y un voto independiente. Es decir, en total 234 votos a favor frente a 200 en contra. Por su parte, la lucha en el Senado fue menos intensa, pues los Republicanos (claramente vinculados a este acuerdo) votaron masivamente a favor del mismo.

---

<sup>453</sup> En los días previos a la votación en el Congreso la Casa Blanca multiplicó el número de actividades orientadas a favorecer el voto. Valverde Loya, M.A., (ibídem p. 121).

<sup>454</sup> Valverde, M.A., “Cómo Bush y Clinton lograron vender el TLCAN”, capítulo incluido en Tamayo, A., (coord.), *Para evaluar al TLCAN*, Porrúa, México, 2001, 471 p., especialmente p. 117.

Haciendo un balance del proceso, coincidimos con algunos expertos que señalan el TLCAN como un *“caso relativamente raro de un acuerdo internacional “heredado” para su aprobación legislativa al gobierno siguiente, encabezado por un demócrata”*<sup>455</sup>. De hecho, la voluntad de cooperación del presidente Clinton se volvió a manifestar poco después con motivo de la crisis del peso (principios de 1994), al solicitar la autorización de un “paquete de rescate” para México que, al no contar con el apoyo de la Cámara, obligó al presidente a hacer uso de una prerrogativa presidencial para poder autorizarlo.

## **2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Características**

El TLCAN es un acuerdo cuyo objetivo principal es la creación de una zona de libre comercio entre los países de América del Norte. En realidad, las partes buscaban incrementar las oportunidades comerciales y el fortalecimiento de la inversión extranjera directa, como así se desprende del preámbulo del acuerdo, en el que las tres partes firmantes confirmaron su compromiso de promover el empleo y el crecimiento económico a través de la expansión del comercio y las oportunidades de inversión. Igualmente, se puso de manifiesto el compromiso de promover el desarrollo y proteger los derechos laborales y las condiciones de trabajo en los tres socios<sup>456</sup>.

Considerando los antecedentes económicos expuestos en párrafos anteriores, se asume que el TLCAN era considerado como *“una respuesta trilateral gubernamental a la rápida evolución de un espacio común económico de Norte América, una zona fronteriza altamente porosa, en donde el comercio, las finanzas, la inversión y los servicios (...) fueron estimulados por las fuerzas de la integración continental”*<sup>457</sup>. Dicho en otras palabras, el TLCAN fue un instrumento creado para transformar la integración económica de facto hacia una de jure, es decir, las relaciones comerciales de los tres países *“se anticiparon a la instrumentación del TLCAN”*, dando como resultado la liberalización significativa del comercio, la reducción de los aranceles y la supresión paulatina de las restricciones cuantitativas<sup>458</sup>.

---

<sup>455</sup> Valverde, M.A., (ibidem p. 131).

<sup>456</sup> Huchim, E., “TLC. Hacia un país distinto”, (ibidem p. 172).

<sup>457</sup> Blank, S., Haar, J., “Making NAFTA Work. U.S. Firms and the New North American Business Environment”, University of Miami, 1998, 112 p.

<sup>458</sup> Haar, J., Garrastazu, A., (ibidem p. 190).

Es importante señalar que aunque un cierto número de disposiciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá quedaron integradas en el TLCAN, lo cierto es que este último no lo sustituye totalmente. Este fenómeno ha sido estudiado por varios expertos quienes han señalado que se trata de un caso de *“integración de geometría variable en el contexto de América del Norte (...) cuya complejidad crece a medida que se toman en cuenta los diferentes niveles de gobierno implicados”* (especialmente en el caso canadiense)<sup>459</sup>. Por lo anterior, desde el punto de vista organizacional, el TLCAN es un acuerdo comercial de carácter amplio, que supera con creces el marco regulatorio de los negocios en esta zona del continente americano.

El TLCAN reconoce la supremacía del mercado como *“elemento dinamizador del proyecto de integración”*. Se trata de una concepción neoliberal del Estado, considerado este como ente subsidiario a la fuerza del mercado, cuya labor se limita a eliminar barreras y “nivelar” el terreno de juego para las fuerzas del mercado.<sup>460</sup> Su orientación a la liberalización de los mercados explica que el TLCAN sea calificado como un acuerdo regional selectivo. Esta circunstancia aleja al TLCAN de las pautas marcadas por la CEPAL en su estudio sobre el regionalismo abierto en América Latina (mencionado en el capítulo dos de esta tesis), en la medida en que los avances se han producido básicamente en el rubro comercial, con escasas mejoras en otras áreas, como veremos más adelante.

Por su estructura, el TLCAN puede incluirse dentro de los acuerdos comerciales más detallados que se hayan negociado entre gobiernos. En este sentido, está formado por veintidós capítulos estableciendo obligaciones de carácter específico en aspectos como el comercio de bienes, servicios, servicios financieros, inversión, derechos de propiedad intelectual, barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de salvaguardia y resolución de controversias. El Acuerdo estableció que la zona de libre comercio se estableciera conforme al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) siendo los objetivos específicos del mismo: eliminar las barreras al comercio, promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como el fomentar la cooperación bilateral, trilateral y multilateral. Para lograr estos objetivos, los países deberían respetar las reglas del trato nacional y de la nación más favorecida.

---

<sup>459</sup> Brunelle, D., (ibídem p. 7).

<sup>460</sup> Gutiérrez Haces, T., “Canadá y el Libre Comercio”, (ibídem p. 95).

Como ha recalcado Lawrence, el nivel de desarrollo de este Acuerdo va más allá que el establecido en el Acuerdo OMC-PLUS de 1995 e incluso el nivel de detalle supera en ocasiones al Tratado de la Comunidad Europea (teniendo en cuenta que el objetivo del TLCAN no establece la adopción de una legislación secundaria)<sup>461</sup>. Por ello, se podría decir que el TLCAN fue uno de los primeros acuerdos que incluyó aspectos relacionados con la llamada “integración profunda”<sup>462</sup>.

## 2.1. La base institucional del Acuerdo

La falta de un marco institucional ha sido el lado más crítico del TLCAN. Al respecto, el Capítulo XX destaca por la sobriedad tanto en el número de órganos como por el carácter de los mismos y poderes normativos. Como señala Weintraub *“el TLCAN parece un intento de lograr la integración regional sin aparato institucional alguno”*. Sin duda, estamos ante una actitud consciente e intencional, como así lo recuerda Weintraub al indicar que: *“(…) en lo que a las organizaciones regionales de comercio se refiere, la estructura institucional del TLC es muy básica. No hay una burocracia monstruosa, como la Comisión de la Unión Europea. Hay una Comisión de Libre Comercio con sede en la Ciudad de México, pero se reúne en forma irregular, lo suficiente para evitar que los desacuerdos se conviertan en conflictos mayores. (…). La elección de una estructura burocrática mínima fue deliberada para evitar hasta el menor indicio de supranacionalidad”*<sup>463</sup>.

La base del acuerdo sería ejecutada por las autoridades de cada país y se crearía una especie de estructura virtual denominada “Nafta Free Trade Commission”, que fue calificaba de *“bastante primitiva”*<sup>464</sup> en cuanto se limitaba a una serie de reuniones periódicas entre los representantes del comercio de los tres países. Estos encuentros tratarían de resolver las posibles disputas que pudieran surgir, así como supervisar el trabajo de los diferentes comités creados para resolver los diferentes problemas en cada uno de los capítulos del Tratado. Por su parte, cada país mantendría un secretariado cuya labor consistía en ofrecer apoyo a los ministros respectivos.

---

<sup>461</sup> Abbot, F.M., “NAFTA and the legalization of World Politics: A case study”, *International Organization*, vol. 54, n° 3, verano 2000, pp. 519 a 547, especialmente p. 524.

<sup>462</sup> Lawrence, R., “Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration”, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1996, 158 p.

<sup>463</sup> Weintraub, S., “NAFTA at Three: A progress report”, Washington D.C., Center for Strategic & International Studies, 1997, 105 p., especialmente p. 69.

<sup>464</sup> US General Accounting Office, “North American Free Trade Agreement: Structure and Status of Implementing Organizations”, GAO / GGD -95-10BR, Washington, US Government Printing Office, 1994.

El único atisbo institucional lo encontramos en los diferentes mecanismos creados para desarrollar la resolución de controversias. En vez de optar por una corte permanente, se estableció un procedimiento ad hoc que, además de suprimir burocracia, permitía contratar según la necesidad a expertos en la materia.

La falta de una estructura institucional ha sido una de las críticas constantes por parte de los expertos. Al respecto, no hay que olvidar que el acuerdo responde al modelo más básico de integración, la zona de libre comercio, por mucho que algunos consideren que el modelo de integración económico de Norteamérica (con objetivos más amplios que los de una zona de libre comercio), debiera de poner en marcha mecanismos capaces de garantizar una mayor homogeneidad y estandarización de las normas aplicables. Desde este punto de vista, el TLCAN se alejaría del modelo europeo de integración positiva, que se apoya principalmente en la creación de una estructura institucional de carácter supranacional.

Lo anterior, convierte al TLCAN en un esquema de integración ligero, circunstancia que ha sido una barrera para poder avanzar en la denominada por Timbergen “integración negativa” (es decir, la relacionada con la eliminación de las barreras de comercio, favorable a la creación de mercados ampliados), así como ha condicionado su progreso en la llamada integración positiva (al existir intereses particulares que tratan de mantener la capacidad de regulación a un nivel estatal).

## **2.2. Las asimetrías del Acuerdo**

Para Estados Unidos la firma de un acuerdo con un socio posicionado en una clara desventaja generaba interés en la medida en que ofrecía respuestas estratégicas a temas sensibles como la migración ilegal. No en vano, algunos analistas partidarios del sistema multilateral (tradicionalmente defendido por Washington), consideraron que el acuerdo con México era *“la última excepción” a la regla de que la vía multilateral es más conveniente para Estados Unidos*<sup>465</sup>.

---

<sup>465</sup> Schott, J., “Free Trade Areas and U.S. Trade Policy”, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1989, p. especialmente p. 55



Para estos mismos autores, el gobierno de Washington consciente de esta asimetría y lejos de querer paliarla (para lo cual podrían incluirse en el tratado medidas más eficaces, principalmente de carácter financiero), antepuso como principio el “*maximizar las utilidades*”, de tal manera que hubiera sido poco probable que Estados Unidos accediera a firmar un acuerdo de comercio con México si este “*generara beneficios desproporcionados para México (...) a no ser que recibiera “beneficios laterales” sustancialmente compensatorios*”<sup>466</sup>. Una vez más, se pone de manifiesto que el interés prioritario de Estados Unidos era ante todo salvaguardar sus propios intereses, careciendo al menos inicialmente, de una visión solidaria del bloque.

Prueba de lo anterior es el hecho de que el tratado a pesar del fuerte impacto político que representaba, no estableció mecanismos compensatorios o transferencias para aumentar el crecimiento de los socios peor posicionados. Por ello, ya en 1990 durante las reuniones de negociación realizadas en Houston, se acordó que “*en las negociaciones México no se consideraría como país en desarrollo, lo que significaba que no recibiría un trato preferencial en cuestiones como los períodos de transición para la eliminación de aranceles*”<sup>467</sup>.

Resaltar las asimetrías existentes en el plano económico entre los tres países nos lleva a analizar el grado de complementariedad económica existente, factor que lejos de ser positivo, pondrá de manifiesto una serie de desventajas comparativas. Según esto, los expertos consideran que existen ventajas comparativas cuando estamos ante dos economías complementarias, en las que los factores productivos tienen distinta oferta en cada una de ellas (lo que uno tiene lo carece el otro y viceversa). En definitiva, estamos ante una complementariedad de “*ida y vuelta*” en la que destacan “*cuatro elementos, dos cosas que se tienen y dos que se desean*”<sup>468</sup>.

Al respecto y con el fin de establecer la diferencia entre economías comparativas, sirva la definición que en su día ofreció el sector patronal en México, al declarar que: “*La integración de las economías puede realizarse a través de la competencia o por medio de la complementariedad. A*

---

<sup>466</sup> Helleiner, G.K., “Consideraciones sobre un área de libre comercio”, en Vega Cánovas, G., (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México, 1991, 505 p., especialmente p. 266 y ss.

<sup>467</sup> Maxwell, C., Brian, T., “The making of NAFTA. How the deal was done”, Cornell University Press, Nueva York, 2000.

<sup>468</sup> Conchello, J.A., “El TLC: Un callejón sin salida”, Grijalbo, México, 1992, 287 p., especialmente p. 149. El autor hace referencia expresa a Turgot, J., “Reflexiones sobre la formación y distribución de la riqueza”, en Braudel, F. (ed.), *The Wells of Commerce*, Harper and Row Publishers, Nueva York, 1979.

*mayor grado de igualdad entre las economías la integración se realizará fundamentalmente por medio de la competencia; a menor grado de igualdad la integración se realizará a través de la complementariedad”. En el caso del TLCAN y “(...) por tratarse de la conformación de un bloque entre dos economías desarrolladas y una en vía de desarrollo, la integración se realizará a través de la complementariedad”<sup>469</sup>.*

Algunos autores, inspirados por un pesimismo generalizado, asumieron que al hablar de asimetría en el TLCAN se estaba reconociendo la brecha que existía en el desarrollo de los tres países. Al respecto, llamaban su atención sobre el hecho que si se fundaba el tratado en dicha asimetría, se estaría condenando a México en el medio y largo plazo a ser proveedor de mano de obra y materias primas de Estados Unidos y, a la inversa, a ser destinatario de productos acabados con alta tecnología. Paralelamente y frente a las recomendaciones gubernamentales a favor de aprovechar al máximo las ventajas comparativas (como la mano de obra) para ser más competitivos, estos mismos autores señalaban que en vez de revertirse la tendencia, se agravaría el problema del desempleo<sup>470</sup>.

Como señala De la Reza, la integración con Estados Unidos implicó un estímulo a la homologación de políticas económicas, aunque bien es cierto que algunos ajustes estructurales ya habían sido recomendados por organismos financieros multilaterales. En este esquema, el TLCAN posibilitó la extensión a México del marco normativo referente a medidas antidumping, propiedad intelectual, compras gubernamentales, política medioambiental y aspectos laborales<sup>471</sup>. Estas medidas pretenderían una mayor compatibilidad entre los socios a la hora de aplicar el principio del trato nacional a las inversiones extranjeras, al igual que la búsqueda de un principio de reciprocidad (entendido este como la búsqueda de la igualdad de obligaciones con independencia del grado de desarrollo). Sin embargo, esta interpretación evita el tratamiento y corrección de las disparidades económicas.

---

<sup>470</sup> Conchello, J.A., (ibídem pp. 154 y 155).

<sup>471</sup> Cabe señalar que la denominada Sección 2002 de Estados Unidos extiende el uso de estas políticas a todos aquellos países latinoamericanos que deseen entablar relaciones comerciales con este país.

### **2.3. El carácter innovador del Acuerdo**

La importancia de este acuerdo podría concretarse en torno a varios aspectos innovadores: en primer lugar, se puso en funcionamiento siguiendo una dinámica de carácter evolutivo (y no clásica o comprensiva, en la cual la firma de un acuerdo pone fin a las negociaciones permitiendo pasar de manera automática al desarrollo de propuestas). El método de negociación que se desarrolló durante este Acuerdo dejaba abierta la necesidad de llevar a cabo negociaciones subsecuentes y, por tal motivo, se fijó la creación de instituciones cuyo principal objetivo era el buen término de las negociaciones.

La otra innovación de este acuerdo fue el recurso a las denominadas “listas negativas”, es decir, a diferencia del método clásico según el cual las partes negocian sobre ámbitos a incluir en el acuerdo, en este caso las partes trataron sobre aquellos temas que debían ser excluidos del mismo. Esto obligaba a las partes a analizar desde un principio y, sobre todo, a tener en cuenta todos los efectos posibles derivados de la no inclusión de un determinado asunto así como las sanciones que pudieran derivarse a una posible infracción.

Por otro lado, al optar por un esquema de listas negativas, el futuro de las negociaciones quedaba más o menos trazado, en tanto en cuanto se trataría de levantar las barreras existentes al respecto. Ahora bien, es importante matizar que el modelo evolutivo seguido por el TLCAN no está todavía acabado ni tampoco el ámbito del acuerdo es de carácter universal, pues las partes desarrollaron ámbitos de reserva sin tener en cuenta las negociaciones posteriores<sup>472</sup>.

### **3. El TLCAN: tratado de ventajas comerciales**

En el momento de entrar en vigor, el TLCAN se convirtió en la mayor zona de libre comercio (en cuanto al área geográfica afectada se refiere), involucrando a cerca de 406 millones de personas. Habiendo transcurrido más de una década de la firma y posterior entrada en vigor del TLCAN, la

---

<sup>472</sup> Para más información, Brunelle, D., Leblanc, O., Marinelli, C., “La gouvernance au temps du libre échange Une étude des mécanismes de mise en œuvre de l’ALENA et de l’ACI», Documento de trabajo elaborado en el marco de la *Cátedra de Investigación sobre el Parlamentarismo en las Américas*, Groupe de Recherche sur l’Integration Continentale, Universidad de Québec, Montreal, enero 2002, 46 p., especialmente p. 11. Documento electrónico <http://www.unites.uqam.ca/gric>

mayoría de los autores reconoce el impacto positivo del mismo en el ámbito comercial, aunque se reconoce el claro predominio estadounidense y la posición secundaria de Canadá y México, que comparten “*el reto de ser los socios menores*”<sup>473</sup>.

Las cifras comerciales son evidentes. Ahora bien, a la hora de extraer lecciones sobre el impacto benéfico del TLCAN en la economía mexicana, debemos tener en cuenta también otros aspectos o “*niveles de análisis*” además de los comerciales. Ante todo, debemos partir del hecho que el TLCAN es un acuerdo prototipo del cual se pueden extraer experiencias para otros países de América Latina, se debe analizar hasta qué punto este tratado ha contribuido a reducir los niveles de asimetría entre México y sus socios norteamericanos. Es decir, hasta qué punto la entrada en vigor del Tlcán supuso para México una mayor convergencia económica con sus vecinos del norte. Más aún, debemos considerar también lo que Sanahuja denomina los “*intangibles*”, es decir, aquellas áreas en las que el Tratado ha incidido de manera indirecta, como pueden ser las instituciones, la cultura política y empresarial y, sobre todo, el proceso de cambio democrático que está experimentando el país<sup>474</sup>.

Dicho esto, trataremos de enfocarnos en ambos aspectos dejando claro que en cualquier caso, es difícil establecer de manera precisa el impacto real del Acuerdo, por cuanto la entrada en vigor del mismo se produjo en un momento de severa crisis económica y financiera en el país, con el consiguiente desgaste político del partido en el poder. A esto habría que unir el hecho de que el TLCAN no debe ser considerado como único factor, sino tan sólo como un elemento más en los procesos que culminaron con la introducción de un nuevo modelo económico y político en México.

Además, no se puede ofrecer una única visión en función de los resultados obtenidos. Las opiniones difieren a la hora de definir el verdadero impacto del mismo, de ahí que cada vez sean más numerosos los que establezcan una visión ambivalente, teniendo en cuenta que el acuerdo ayudó a cumplir “*con creces las expectativas de crecimiento del comercio y la IED, (no pudiendo) resolver los problemas estructurales*” que afectaban (y afectan) al país<sup>475</sup>.

---

<sup>473</sup> Hargrove, B., “Evaluación de una década. Efectos y nuevas posibles direcciones”, *Foreign Affairs en Español*, ITAM, vol. 4, n° 1, 2004, especialmente p. 25.

<sup>474</sup> Sanahuja, J.A., Ruiz, E., “Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los Acuerdos de México con América del Norte (TLCAN) y con la Unión Europea (AGMUE)”, documento preparado para la Dirección General de Investigación. División de Asuntos Institucionales y Constitucionales del Parlamento Europeo, Diciembre 2003, 10 p., especialmente p. 3.

<sup>475</sup> Sanahuja, J.A., Ruiz, E., (ibidem p. 3).

Según lo anterior, el Acuerdo ha tenido impactos positivos y negativos, afectando tanto al ámbito económico como político. Así por ejemplo, a pesar de la severa crisis vivida por el país a inicios del año 1994, los beneficios económicos, el comercio, la inversión directa extranjera así como los niveles de poder adquisitivo, han aumentado en México de manera considerable. Esto se ha debido en gran parte gracias a la firma del Acuerdo, pero también a las reformas unilaterales iniciadas por el gobierno mexicano a partir de la década de los ochenta. Esto se ha traducido en una cada vez mayor sintonía de los índices macroeconómicos de los tres países (como así lo demuestran los datos ofrecidos por el Banco Mundial)<sup>476</sup>.

A nivel político, la entrada en vigor del acuerdo y los primeros años de vigencia del mismo coincidieron en México con el proceso de transición política (México, a diferencia de otros países de la región inmersos en un proceso similar, se ha caracterizado porque la transición económica precedió la transición política). Como veremos, el gobierno del PRI supo salir de la crisis de la deuda que asoló al país en 1982 (a diferencia de otros regímenes autoritarios), para implantar con posterioridad, un nuevo modelo económico que condujo al país hacia el mercado mundial. En este contexto, es conveniente analizar hasta qué punto el TLCAN pudo tener un papel determinante en el proceso de cambio político e institucional que ha vivido el país. Es decir, saber hasta qué punto el TLCAN ayudó a consolidar el proceso de democratización vivido por México.

Como veremos, el TLCAN se entrecruza con ambas facetas, la económica y la política, poniendo de manifiesto los puntos débiles, entre los que destacan por el lado económico, la falta de convergencia entre los tres socios (lo que se ha traducido en la permanencia de las asimetrías entre estos países), la falta de competitividad de sectores tradicionales de la economía mexicana, las diferencias regionales y las disparidades sociales, entre otros; Por el lado político e institucional, la ausencia de reformas profundas en la administración mexicana se ha traducido en una incapacidad del estado y de sus instituciones para hacer frente a los retos de la globalización, lo que acaba generando falta de confianza en los posibles inversores.

### **3.1. Resultados comerciales del TLCAN**

La mayoría de los estudios realizados (Banco Mundial, CEPAL, Secretaría de Economía de México), dan fe del impacto positivo que el TLCAN tuvo sobre el comercio y la inversión de México. No se

---

<sup>476</sup> Lederman, D., Maloney, W.F., Servén, L., “Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean”, Banco Mundial 2005, Standford University Press, 407 p., especialmente p. 9

duda de que el TLCAN contribuyera a la inserción de México en el contexto internacional, convirtiéndole en uno de los principales exportadores a Estados Unidos y, al mismo tiempo, destino prioritario de una buena parte de la inversión extranjera directa.

Desde su entrada en vigor, las exportaciones de México a Estados Unidos se han multiplicado por más de cinco, pasando de 42.850 millones de Dólares en 1993 a 234.557 millones de Dólares en el 2008. Igualmente y en relación al vínculo de México con Canadá, la relación bilateral se ha multiplicado por más de cuatro, pasando de 1.568 millones de Dólares en 1993 a 7.129 millones de Dólares en el 2008<sup>477</sup>.

<b>Exportaciones</b>								
Millones de dólares								
	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Total</b>	51,9	60,8	79,54	96,00	110,2	117,5	136,3	166,1
<b>Norteamérica</b>	44.419	53.127	67,255	82,017	95,235	103667	121975	149783
<b>Estados Unidos</b>	42.850	51.645	65,190	79,780	92,931	101,950	118,632	146,214
<b>Canadá</b>	1.568	1.482	2,065	2,236	2,304	1,717	3,343.7	3,569.4
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Total</b>	158,7	161,0	164,7	187,9	214,23	249,9	272,04	292,6
<b>Norteamérica</b>	139.714	144.889	147.335	167.813	187,797	216,975	229,898	241.686
<b>Estados Unidos</b>	136.446	141.897	144.293	164.522	183,562	211,799	223,403	234.557
<b>Canadá</b>	3.267,6	2.991,3	3.041,8	3.291,5	4,234.5	5,176.2	6,494.4	7.129,6

Fuente: Secretaría de Economía de México - 2009

Además, este aumento en el dinamismo exportador no se ha extendido de manera equitativa a todos los sectores, sino tan sólo a algunos bienes. Así por ejemplo, estadísticas ofrecidas por el INEGI, se establece que el 82% del total de las exportaciones se concentra en cinco rubros claramente identificados: maquinaria eléctrica, industria automotriz, calderas y reactores, combustibles fósiles y prendas de vestir. Paralelamente, en estos sectores (característicos del sector maquilador, en tanto sólo la última parte del proceso productivo se realiza en México) el país ocupa un liderazgo dentro de las importaciones estadounidenses, por lo que cabría deducir que México se estaría especializando en aquellos sectores en los que ya tiene una cierta ventaja competitiva en Estados Unidos, que también podría ser explotada en otros mercados internacionales<sup>478</sup>.

<sup>477</sup> Cifras obtenidas de la Secretaría de Economía de México, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, área de Inteligencia Comercial. Documento electrónico: <http://www.economia-snci.gob.mx>

<sup>478</sup> Puyana, A., "La integración económica y la globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?", FLACSO, Porrúa, México, 2003.

<b>Balanza Comercial por tipo de bien</b>			
Millones de dólares			
	<b>1993</b>	<b>1998</b>	<b>Variación</b>
<b>Exportaciones</b>	51.886	117.500,3	126,4
- Petroleras	7.418	7.146	-3,6
- Agropecuarias	2.504	3.954	57,9
- Extractivas	278	466,3	67,8
- Manufactureras	41.685	105.933	154
<b>Importaciones</b>	65.367	125.242	91,6
- Consumo	7842	11.108	41,6
- Intermedios	46.468	96.804	108,3
- Capital	11.056	17.329	56,7
<b>Balanza Comercial</b>	-13.4891	-7.742	-

Fuente: SECOFI con datos ofrecidos por el Banco de México

Ahora bien, es importante matizar que además del TLCAN, otros factores contribuyeron al significativo aumento de las exportaciones mexicanas en esta primera etapa, como la devaluación de la moneda, un mercado laboral interno deprimido y los bajos salarios, que motivan a invertir más en el sector exportador.

Sin embargo, las cifras de la evolución del sector externo no se han visto reflejadas en el comportamiento global de la economía de México. Según datos del INEGI, el incremento del PIB no ha sido tan espectacular como inicialmente se esperaba y ello debido a que el sector exportador no ha jugado el papel dinámico e impulsor que se le otorgaba inicialmente por parte de los partidarios del modelo neoliberal.

<b>México: Producto Interno Bruto*/I, por Actividad Económica, 2003-2008, Anual<sup>1</sup></b>					
(millones de dólares <sup>2/</sup> a precios de 2003)					
		Actividades primarias (agricultura, Ganadería, Aprovechamiento forestal y servicios relacionados con actividades agropecuarias y forestales)	Actividades secundarias (minería, Electricidad, agua, suministro de gas, construcción, industrias manufactureras)	Actividades terciarias (servicios técnicos, científicos, dirección de corporativos y empresas, servicios educativos, servicios de asistencia sanitaria y social, servicios culturales y deportivos, otros servicios excepto actividades del gobierno)	Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)
<b>Período</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>
<b>2003</b>	700,324	26,485	218,198	430,370	-11,158
<b>2004</b>	728,307	27,139	226,315	449,551	-12,584
<b>2005</b>	751,706	26,438	232,757	468,408	-15,033

<b>2006</b>	790,247	28,112	246,057	493,064	-18,079
<b>2007</b>	816,561	28,668	252,115	512,752	-19,464
<b>2008<sup>3</sup></b>	827,566	29,597	250,473	523,563	-19,129

\*/ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía actualizó el Sistema de Cuentas Nacionales de México al nuevo año base 2003; adoptó el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) el cual permitió contar con mayor y más detallada información y una ampliación de la cobertura de las encuestas en establecimientos económicos e información más desagregada de registros administrativos con base en los Censos Económicos 2004; por lo que hay algunos cambios en la estructura y dinamismo de las actividades económicas.

1. Estimado por el promedio trimestral.

2. El tipo de cambio utilizado fue el tipo de cambio (FIX) determinado por el Banco de México con base en un promedio de las cotizaciones del mercado de cambios al mayoreo para operaciones liquidables el segundo día hábil bancario siguiente.

3. Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.

Fuente: Información obtenida del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema de Cuentas Nacionales de México. Actualizado al 2009

Los datos arriba expuestos confirman el hecho de que la profundización de la apertura comercial que se logró gracias al TLCAN trajo consigo una serie de cambios en la asignación de recursos productivos en México, como una estructura productiva más especializada. A diferencia de lo que ocurría en los años previos al TLCAN, en los que las exportaciones se concentraban en un 90% en petróleo y sus derivados, con la entrada en vigor del acuerdo la inversión se diversificó hacia sectores con una cierta ventaja comparativa y, en concreto, el rubro textil, metalmecánico, maquinaria y equipo).

### **3.2. La inversión extranjera directa**

Como ya mencionábamos anteriormente, una de las principales consecuencias de la apertura comercial de México fue el impulso cobrado por la Inversión Extranjera Directa (IED). Aunque el origen de la misma no fue exclusivamente norteamericano, lo cierto es que TLCAN jugó un papel dinamizador importante.

Además, no se debe desdeñar el esfuerzo desarrollado por el gobierno de México en los años previos a la firma del Acuerdo. Desde su llegada al poder, Salinas de Gortari se esforzó por impulsar la actualización del marco normativo existente en la materia, que remitía a una ley de 1973 cuyo objetivo era Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de perfil muy restrictivo y cargado de un alto contenido político e ideológico. El resultado fue un nuevo documento que entró en vigor en diciembre de 1993 (Ley de Inversión Extranjera), el cual reproduce en gran parte lo establecido en el capítulo 11 del TLCAN.



En términos cuantitativos y al igual que lo observado en el rubro de exportaciones, los datos recogidos por la Secretaría de Economía revelan que México recibió entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1998 la cifra de 57.200 millones de dólares, lo que le convertía en el segundo país en desarrollo en la captación de inversión extranjera directa a nivel mundial (por detrás de China). Lamentablemente, no hemos podido recuperar datos de la IED previos al TLCAN, puesto que a partir de 1994 el gobierno cambió la metodología para cuantificar el monto de IED que llegaba al país. Lo que sí podemos comprobar es que una vez transcurrida la crisis del peso de 1995, que provocó un freno a la llegada de capitales, se observa un crecimiento de la IED que, con altibajos, todavía existe al día de hoy, tal y como mostramos en la siguiente tabla.

<b>Ingresos netos de inversión extranjera directa por país de origen, 1999-2008</b>										
	Millones de dólares									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Total</b>	13.858	18.019	29.817	23.728	16.521	23.681	21.976	19.428	27.528	22.481
<b>Estados Unidos</b>	7.476	12.908	21.388	13.000	9.167	8.586	11.578	12.329	11.496	8.498
<b>Canadá</b>	693	655	1.031	233	302	551	425	557	710	2.199
<b>España</b>	1.042	2.113	2.887	4.960	2.885	7.854	1.185	1.588	5.199	2.061
<b>Reino Unido</b>	-188	283	126	1.254	1.074	274	1.283	1.230	551	1.398
<b>Países Bajos</b>	1.091	2.721	2.653	1.534	711	3.340	2.437	2.702	4.317	978
<b>Otros</b>	3.721	-666	1.686	2.706	2.298	3.042	4.891	734	4.894	3.456

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales al 30 de abril de 2008. México (Secretaría de Economía; ingresos netos)<sup>479</sup>

Como es sabido, la llegada de IED es importante en la medida en que se convierte en generadora de empleos y transferencia de tecnología. En el caso de México, la inversión extranjera trajo consigo (sobre todo a partir de la entrada en vigor del TLCAN) un crecimiento del número de empleos creados por empresas con capital extranjero. En términos cuantitativos, en 1993 esa cifra representaba el 1,3% y cinco años más tarde, ya con el acuerdo en vigor, se elevó al 1,7%. Además

<sup>479</sup> Secretaría de Economía de México. Documento electrónico:  
[http://www.economia.gob.mx/pics/pages/1175\\_base/JunE09.pdf](http://www.economia.gob.mx/pics/pages/1175_base/JunE09.pdf)

del aumento de empleo, la llegada de IED se refleja en un incremento del rango medio de salarios, que en el caso de México y a partir del TLCAN provocó que las empresas receptoras de capital extranjero aumentaran un promedio de 48,4% el salario con respecto a otras empresas integradas por capital local

Por otro lado, la llegada de inversión extranjera directa a México sirvió para relanzar viejos sectores de producción e incentivar la creación de nuevos, especialmente a través de la instalación de plantas productivas con enfoque internacional. Entre los sectores beneficiados encontramos la industria pesada y de alta tecnología y de manera específica, los rubros automotriz, electrónico y textil<sup>480</sup>, tal y como se muestra en la siguiente tabla elaborada por la Secretaría de Economía de México.

<b>Inversión Extranjera Directa por Sector 1999-2008</b>							
Millones de dólares							
<b>Año</b>	<b>Extractivo</b>	<b>Industria manufactura</b>	<b>Construcción</b>	<b>Comercio</b>	<b>Transporte y comunicaciones</b>	<b>Servicios financieros *</b>	<b>Otros servicios</b>
<b>1999</b>	246	9.156	109	1.430	295	776	1.595
<b>2000</b>	170	9.996	171	2.449	- 1.935	4.860	2.091
<b>2001</b>	12	5.898	110	2.343	2.925	16.462	1.652
<b>2002</b>	260	8.788	358	1.811	3.949	6.755	1.305
<b>2003</b>	138	7.735	84	1.478	2.198	2.904	1.600
<b>2004</b>	193	13.175	389	1.275	1.657	5.730	1.013
<b>2005</b>	222	11.006	283	2.837	2.869	1.642	2.848
<b>2006</b>	391	9.923	369	580	636	4.700	2.780
<b>2007</b>	1.750	12.124	1.825	1.449	827	6.680	2.322
<b>2008</b>	4.343	6.383	814	1.871	805	4.126	3.161

NOTA: Las cifras con signo negativo indican desinversión.

(\*) Servicios financieros, de administración y de alquiler de bienes muebles e inmuebles.

Fuente: Secretaría de Economía – Dirección General de Inversión Extranjera - 2009<sup>481</sup>

Como podemos comprobar, el dinamismo de ciertos sectores contrasta con la situación de otros, incapaces de superar sus males endémicos. Tal ha sido el caso del sector agrícola, objeto de estudio en el siguiente párrafo, que desde la entrada en vigor del acuerdo ha tenido un comportamiento desigual fruto de su propia configuración, es decir, contar por un lado con una agricultura tecnificada y capaz de competir a nivel internacional y, por otro, continuar basado en una

<sup>480</sup> Garza, H., Chacón, S., “Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000”, El Colegio de México, 2002, 478 p., especialmente p. 114.

<sup>481</sup> Secretaría de Economía – Dirección General de Inversión Extranjera. Documento electrónico: <http://www.si-rnie.economia.gob.mx/cgi-bin/repie.sh/reportes/selperiodo>

agricultura tradicional y orientada al autoconsumo. Esta situación ha sido tomada como ejemplo por algunos analistas a la hora de catalogar el perfil de lo que realmente es el TLCAN y de lo que puede llegar a lograr, en la medida es que es considerado “(...) *un instrumento para la creación de oportunidades de crecimiento de ciertos sectores económicos y no una solución para la transformación de toda la economía mexicana*”<sup>482</sup>.

La incapacidad de algunos sectores de hacer frente a la fuerte competencia externa ha provocado “*un incremento sistemático de productos importados, destinados tanto al mercado interno como a la exportación y ha acabado generando un crecimiento del sector maquilador y el fortalecimiento del proceso de desindustrialización del país*”<sup>483</sup>. Según lo anterior, el TLCAN no habría favorecido el establecimiento de vínculos estructurales entre los productores externos y los locales y, por ello, el diferencial tecnológico entre las firmas mexicanas y sus homólogas estadounidenses es todavía importante, hasta el punto de que la mayoría de los procesos vinculados con la innovación son generalmente importados. Desde esta perspectiva, el TLCAN no se ha traducido en mejoras en la innovación tecnológica lo que está provocando que, salvo raras excepciones y como veremos a continuación, México es principalmente un “*seguidor tecnológico*” (“*technology follower*”)<sup>484</sup> de Estados Unidos.

Para tratar de paliar esta situación y a partir del año 2000, se pusieron en marcha una serie de programas de carácter sectorial (los denominados Programas de Fomento Sectorial, PROSEC<sup>485</sup>), creados para compensar a ciertas industrias del impacto negativo del acuerdo y, en concreto, de la regla 303<sup>486</sup>. Estas medidas fueron parte del programa económico lanzado por el presidente Fox a través de su Plan Nacional de Desarrollo (PND 2000-2006), que establecían como objetivo central la creación de mayor valor añadido interno así como la promoción de mayores vínculos entre las cadenas productivas internas. Para ello, el Estado (tanto es su nivel local, regional como federal),

---

<sup>482</sup> Garza, H., Chacón, S., (ibidem p. 114).

<sup>483</sup> Valdés, J.L., (ibidem p. 72).

<sup>484</sup> Valdés, J.L., (ibidem p. 75).

<sup>485</sup> Estos programas fueron lanzados por la Secretaría de Economía y Bancomext y estaban destinados a apoyar aquellos sectores considerados prioritarios. Diseñados bajo un esquema insumo-destino, estos programas establecían una serie de insumos susceptibles de ser importados con aranceles preferenciales para producir mercancías específicas, detalladas en el denominado Decreto Prosec. Gracias a este programa, se pretendía dotar a las empresas mexicanas de las mismas condiciones que los competidores internacionales, permitiendo posicionar sus productos y servicios en la escena internacional.

<sup>486</sup> La Regla 303 establecía que para evitar la desviación de comercio, México necesitaba igualar las tarifas aplicadas a las importaciones procedentes de terceros países con las aplicadas a los productos procedentes del área del TLCAN. La puesta en marcha de este requisito implicó una reducción drástica de las tarifas de importación de un gran número de productos originarios de terceros países. Moreno, J. C., Rivas, J.C., Santamaría, J., “Mexico: Economic growth exports and industrial performance alter NAFTA”, *Serie Estudios y Perspectivas*, CEPAL, México, diciembre 2005, 36 p., especialmente p. 14.

debía ejercer un papel protagónico con vistas a lograr una mayor competitividad internacional, a través de la puesta en marcha de políticas sectoriales específicas con el fin de estimular la inversión y el crecimiento económico.

Este paquete de medidas gubernamentales consistía básicamente en apoyos financieros y, de manera específica, en el otorgamiento de períodos más flexibles de pago y tasas de interés más bajas. Sin embargo, las cifras de exportación de México en los años posteriores a la entrada en vigor de estos programas no permiten evidenciar el éxito de los mismos. En contactos establecidos con diferentes organismos empresariales (cámaras de comercio, asociaciones de comercio exterior, entre otras), la impresión general es que estas medidas resultaron ineficaces debido principalmente a la lentitud en el otorgamiento de los créditos y a la burocracia en la solicitud de los mismos<sup>487</sup>.

Con la llegada del presidente Calderón y aunque todavía es pronto para avanzar algún informe al respecto, se puede comentar que el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) ha fijado como eje la búsqueda de una economía competitividad y generadora de empleo. En concreto y tal y como se indica en la estrategia quinta de dicho Plan, el gobierno tratará de impulsar y dotar de mayor valor agregado y contenido tecnológico a aquellos sectores considerados precursores, facilitando además la reconversión de los denominados sectores tradicionales, con el objetivo prioritario de generar más y mejores empleos<sup>488</sup>.

Para tal fin, el gobierno ha creado un organismo específico encargado de promover el comercio exterior mexicano pero también de incentivar la llegada de capital extranjero. Esta institución (Proméxico), sustituye a Bancomext, que pasa a ser considerada una institución de banca de apoyo.

Sin embargo, el impacto de la crisis mundial también se ha dejado sentir en los planes del gobierno de Calderón. La caída de la economía estadounidense (principal inversor en México) así como el posterior impacto de la Gripe A, ha provocado que en los dos últimos trimestres del 2008 y primer semestre del 2009, las cifras de la inversión extranjera directa se hayan desplomado a mínimos históricos. Para tratar de paliar esta situación, el presidente Calderón lanzó a finales de 2008 un plan de reactivación que, entre otros aspectos, tratará de incentivar la inversión extranjera estableciendo un nuevo sistema arancelario y facilitando los trámites en comercio exterior.

---

<sup>487</sup> Contactos personales establecidos con las empresas en el transcurso de las jornadas informativas de la Semana Pyme que se celebra anualmente en la Ciudad de México, bajo la organización de la Secretaría de Economía.

<sup>488</sup> Para más información, ver el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) correspondiente al gobierno del presidente Felipe Calderón. Página electrónica. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/promocion-de-la-productividad-y-competitividad.html>

### **3.3. Impacto en el sistema productivo**

Como hemos visto en los anteriores apartados, la entrada en vigor del TLCAN y la consiguiente integración económica de la región, ha ido produciendo un proceso de desarticulación del sistema productivo y de las clases sociales. En el caso particular de México esto ha implicado la ruptura de las cadenas productivas nacionales (que en su mayoría fueron creadas durante el período del modelo basado en la sustitución de importaciones) y la consiguiente imposición hegemónica de la economía más fuerte (en el caso, la norteamericana) sobre el aparato productivo mexicano.

De forma paralela, el proceso de desindustrialización se ha agudizado desde la entrada en vigor de TLCAN. Durante el modelo de sustitución de importaciones surgieron un gran número de industrias de bienes de capital, las cuales fueron desapareciendo con el acuerdo. A esto habría que unir la precariedad en la que se encuentran un gran número de empresas productoras de bienes intermedios, muchas de las cuales habían sido (en la etapa precedente) proveedoras de las grandes corporaciones nacionales.

Llama la atención que la caída de las cadenas productivas nacionales se ha producido de manera paralela al surgimiento de nuevas cadenas de corte transnacional, las cuales tienen como principal objetivo la exportación. Estos grandes grupos empresariales producen dos tipos de efectos: por un lado dinamizan nuevos sectores, ofreciendo empleo y crean una mano de obra especializada; sin embargo, al mismo tiempo desestabilizan y distorsionan el mercado, en la medida en que expulsan fuera del juego de la competitividad a las empresas locales que anteriormente ejercían ese papel.

Con el TLCAN la llegada de flujos de capital a manera de IED a México, unido a las medidas de cambio estructural que puso en marcha el gobierno mexicano desde antes de la firma del acuerdo, provocó cambios importantes en la estructura productiva de la economía mexicana. Así por ejemplo y durante los primeros años de entrada en vigor del acuerdo, el gran beneficiado fue el sector manufacturero, que cambió de manera radical su estructura. Con la apertura de los mercados, los esfuerzos se concentraron en modernizar aquellas empresas relacionadas con sectores de interés como el automotriz, el agroindustrial y, por último, el sector maquilador orientado a la exportación.

### *3.3.1. El sector automotriz*

El sector automotriz junto al electrónico constituyen dos de los rubros más beneficiados de la firma del acuerdo, siendo ambos el mejor ejemplo del tipo de comercio intra-industria que tenía más posibilidades de crecimiento en este contexto.

No en vano, la industria automotriz se benefició hasta el 2003 (fecha en la que quedaron eliminadas las disposiciones del Decreto de la Industria Automotriz de 1989 relativas a reglas de origen de los componentes nacionales y externos para los vehículos fabricados en México), de todas las ventajas ofrecidas por las políticas de comercio del TLCAN, aprovechando el período de transición para mejorar su competitividad e incorporarse con éxito al mercado regional norteamericano y mundial.

Llama la atención este dinamismo, especialmente si tenemos en cuenta que hasta la firma del acuerdo este sector era uno de los más protegidos. El TLCAN acabó con las políticas industriales impuestas por el gobierno mexicano, que imponían requisitos estrictos para la producción, fabricación y exportación de vehículos, dejando al sector fuera de los criterios de competitividad globales.

Ni siquiera la crisis de 1994 pudo hacer mella en un sector tan dinámico, que se caracteriza por ser el que ofrece mayor número de empleos dentro del ramo de la manufactura. Más aún, el comercio bilateral entre los socios del TLCAN está formado mayoritariamente por productos del sector automotriz. Otro de los aspectos relevantes es el efecto de atracción de inversiones que tiene esta industria, que se ha desatado especialmente a raíz de la entrada en vigor del acuerdo.

Algo similar ha ocurrido con la industria electrónica, que se ha convertido en uno de los mayores ejemplos exportadores de México (así, las exportaciones electrónicas de México a Estados Unidos crecieron durante los cinco primeros años del acuerdo el equivalente al 150%, y con Canadá el incremento fue de 140%), gracias entre otros factores a la reducción arancelaria.

En este caso, el dinamismo del sector ha ido acompañado por una fuerte presencia de capital externo, que en la búsqueda de un mayor beneficio económico ha aprovechado la alta calidad y el bajo coste salarial de la mano de obra mexicana. Como prueba de lo anterior, el mayor número de maquiladoras se ha concentrado en la industria electrónica (con 20% del total), la cual ha recibido inyecciones de capital externo procedente en su mayoría de América del Norte e, incluso, de

algunos países asiáticos, motivados por la existencia del propio TLCAN y de la facilidad de acceso tanto al mercado estadounidense como al latinoamericano.

A diferencia de otras ramas industriales, el electrónico se ha desarrollado más allá del simple ensamblaje, llamando la atención el hecho de que es uno de los pocos sectores en los que se trabaja actualmente en proyectos de investigación y desarrollo<sup>489</sup>.

Tanto el automotriz como el electrónico han logrado un tal grado de especialización local (a través de esquemas de trabajo que combinan la integración vertical y la coordinación horizontal) que en algunos casos han dado lugar a la formación de *clústeres* (así ha ocurrido con la industria automotriz en Chihuahua y la electrónica de Baja California). Como resultado de lo anterior, estos procesos de aglomeración industrial han originado “una especialización productivo-territorial”, impulsando incluso el desarrollo de una mano de obra más cualificada, gracias a la coordinación con los sistemas educativos de los respectivos estados<sup>490</sup>.

### 3.3.2. *El sector agrícola*

Para comprender el impacto de la entrada en vigor del TLCAN en un sector tan sensible como el agrícola en México, hay que hacer referencia al contexto socio económico existente en años previos.

Desde la crisis de la deuda, en la década de los ochenta y coincidiendo con un periodo de apertura comercial así como la incorporación de México al GATT (muchos de los programas de apoyo del sector fueron diseñados en ese momento), el sector fue sometido a una serie de reformas estructurales.

La llegada del TLCAN fue un factor de impacto en el sector, a lo que habría que sumar la crisis que afectó al país en 1994 y 1995, los aspectos estructurales relacionados con el tipo de cambio, la carencia de infraestructuras necesarias, las generosas políticas de subsidio de los socios comerciales de México, las insuficientes y, hasta cierto punto inoperantes, medidas de apoyo

---

<sup>489</sup> Al respecto, destacan los programas de investigación desarrollados en diferentes estados y, en especial, el liderato de Jalisco como zona de mayor dinamismo para el sector electrónico y de software (conocido como el “*Silicon Valley*” de México, en donde un gran número de proyectos de investigación están siendo desarrollados por el COETCYJAL (Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco).

<sup>490</sup> Así por ejemplo los dos casos más emblemáticos lo constituyen la denominada Capital del Televisor en Tijuana y el Valle del Arnés de Ciudad Juárez. Al respecto, Carrillo, J., Contreras, O., Alonso, J., “Aprendizaje tecnológico en las maquiladoras del Norte de México”, Colegio de la Frontera Norte, enero-junio 2002, vol. 14, n° 027. Documento electrónico <http://www.redalyc.com>

gubernamental al sector, la caída de los precios internacionales, las desigualdades existentes en los métodos productivos, la falta de competitividad de la agroindustria mexicana y, por último, las carencias del mercado interno.

Como es comprensible, la suma de todos los factores arriba indicados hace extremadamente difícil emitir un juicio que permita atribuir a un único factor la pérdida de competitividad del sector. Si en algo coincide la mayoría de la doctrina<sup>491</sup> es en preguntarse por qué el campo mexicano, a pesar de las altas tasas de exportación experimentadas en los últimos años, no ha logrado una mejora de su productividad o bien no ha sido impulsor de una mayor generación de empleos.

En términos generales, podemos afirmar que la gran mayoría de los problemas que han afectado (y todavía afectan) al campo mexicano son heredados del pasado y son el resultado de las políticas macroeconómicas y sectoriales puestas en marcha por los sucesivos gobiernos, que posibilitaron un modelo dual de crecimiento sectorial, con el consiguiente freno a la productividad y a los ingresos rurales. El punto de inflexión en el sector se produjo en la década de los cuarenta, cuando se abandonó el modelo agrícola impuesto en el gobierno de Cárdenas y se impuso un modelo de crecimiento impulsado por el Estado. A partir de este momento, el sector agroindustrial se subordinó a las necesidades del crecimiento industrial y pasó a desempeñar una doble función: en primer lugar, servir de fuente de aprovisionamiento de materias primas para la población e industria y, por otro lado, servir al país para ayudar a sufragar la importación de materias primas necesarias para el desarrollo de la industria.

El conjunto de estas políticas, unido al tamaño de la propiedad de la tierra, la ubicación geográfica y el tipo de cultivo desarrollado, da como resultado un trabajador del campo mexicano heterogéneo, que responde a dos perfiles básicos, por un lado, *“un extenso subsector campesino en condiciones precarias de capitalización y mecanización por persona ocupada, orientado a la producción de cultivos básicos preferentemente maíz y frijol, frente a un reducido grupo de grandes empresarios agrícolas, orientados a la producción para exportación, en especial de frutas y hortalizas”*<sup>492</sup>. Este fenómeno no era nuevo, pues ya fue analizado en la década de los setenta por la CEPAL, que distinguía entre *“los campesinos de infra subsistencia”* y los de *“subsistencia”*, que representaban el

---

<sup>491</sup> Puyana, A., Romero, J.A., “Diez años con el TLCAN: Las experiencias del sector agropecuario mexicano”, El Colegio de México, México, 2008, 231 p., especialmente p. 17.

<sup>492</sup> Hernández Laos, E., “Diferenciales de productividad entre México, Canadá y Estados Unidos”, *Cuadernos del Trabajo*, n° 5, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1994, p. 42.



72% del total y cuya producción media equivalía a una sexta parte de la lograda por los grandes productores empresariales (quienes a su vez representaban el 0,3% del total)<sup>493</sup>.

En el momento de iniciarse las negociaciones del acuerdo la agricultura mexicana se caracterizaba por su marcado dualismo y baja productividad. Esta situación, unido al carácter sensible del sector, provocó que el TLCAN fuera el único acuerdo regional que, al menos en el rubro agrícola, fuera un paso delante de lo dispuesto en el GATT/OMC. De hecho, para México la firma del acuerdo supuso la consolidación de las reformas agrarias que venían desarrollándose en el país desde 1988, de ahí que para paliar las diferencias tecnológicas existentes dentro del sector y de forma paralela a la entrada en vigor del TLCAN, el gobierno de México impulsara una serie de medidas de apoyo entre las que cabe señalar los Programas Procampo (Programa de Apoyo Directo a Productores Mexicanos), que aseguraba un ingreso mínimo a los agricultores con menos recursos y Alianza para el Campo<sup>494</sup>.

<b>Participación del sector agropecuario en el PIB de México</b>					
Miles de millones de pesos					
<b>Año</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>PIB Total</b>	739	949	1,125	1,256	1,420
<b>Agropecuario, Silvicultura y Pesca</b>	53	65	68	72	74
<b>PIB Agropecuario / PIB Total (%)</b>	7,18	6,88	6,11	5,79	5,28

Fuente: INEGI

Teniendo en cuenta las características peculiares del sector y conscientes de que *“era más fácil negociar y hacer aceptar un acuerdo de acceso irrestricto a los mercados que tratar de negociar y*

<sup>493</sup> Comisión Económica para América Latina, 1982, cuadros 14 y 36.

<sup>494</sup> Estudios previos a la negociación del TLCAN pusieron de manifiesto la necesidad de incluir una serie de políticas de ajuste estructural, de inversión y de gasto público para compensar a los productores afectados y promover la competitividad ante los nuevos retos del sector. Además del Procampo, se creó el Programa Alianza para el Campo, es decir un conjunto de medidas de fomento para el cambio estructural del sector, en sintonía con los nuevos requisitos de competencia exterior. Para más información ver J. Romero, A. Puyana, (ibídem p. 29).

El programa Procampo se instrumentó a finales de 1993 como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas.

Para más información, ver la página electrónica de la Sagarpa [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_183.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp)

Programa creado por el gobierno para impulsar el establecimiento de los agro negocios en el medio rural y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores como para diversificar las fuentes de empleo en el campo. Para más información, ver la página electrónica de la Sagarpa [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_183.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp).

obtener una lista de excepciones”<sup>495</sup>, en el momento de las negociaciones los expertos plantearon las siguientes metas para México:

- Ampliar mercados para los productos agropecuarios;
- Ofrecer condiciones de mayor certidumbre a los exportadores mexicanos;
- Garantizar el abasto de materias primas para el sector, con calidad y a precios internacionalmente competitivos;
- Incrementar la competitividad y la productividad del sector, mediante la aplicación de períodos de transición;
- Atraer inversión nacional e internacional hacia el sector;
- Respetar el derecho del gobierno mexicano a otorgar apoyos específicos para este sector (como así quedó establecido en el artículo 704 del TLCAN, de conformidad con los criterios establecidos por la OMC).

Como se encargó de analizar la Secretaría de Agricultura y Ganadería así como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, (...) “*en términos generales, el resultado de la negociación reconocía la asimetría existente entre los sectores agroindustriales de los tres países*”<sup>496</sup>. Por ello, se reconocieron períodos de eliminación arancelaria y asimétrica, de tal manera que el 60% de las importaciones agropecuarias originarias de Estados Unidos y Canadá se liberarían de arancel en el plazo de 10 a 15 años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo. Por su parte, Estados Unidos y Canadá liberarían de manera inmediata los aranceles a las exportaciones mexicanas agropecuarias.

De igual manera, se pusieron en marcha esquemas específicos de eliminación de aranceles para ciertos productos considerados sensibles, como fue el caso del frijol, el maíz y la leche en polvo, que negociaron plazos de desgravación arancelaria de 15 años (quedando totalmente liberados a partir del 2008). El caso del maíz nos merece especial atención, sobre todo si consideramos la importancia de este grano en la producción agrícola mexicana en términos de volumen (representa el 60% de la producción, abarca cerca de un 62% de la superficie cultivada, ofrece trabajo a cerca de tres millones de productores y subsistencia a unos 18 millones de personas).

---

<sup>495</sup> Gifford, M.N., “Agricultural liberalization under NAFTA: the negotiation process”, capítulo del documento de Loyns, A.I., (Comps.), *Trade liberalization under NAFTA: report card on agriculture*, Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Universidad A&M, Texas, 2001.

<sup>496</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), “El TLCAN en el sector agroalimentario mexicano a seis años de su entrada en vigor”, SAGARPA, octubre 2000, México D.F., p. 4.

En el momento de las negociaciones del TLCAN el gobierno acordó el ingreso de 2.5 millones de toneladas métricas de maíz libre de arancel, cifra que se iría aumentando anualmente hasta lograr la total liberalización del mercado en el 2008. Sin embargo, desde los inicios, la cuota de importación fue mucho mayor a la establecida, creciendo las importaciones de maíz al país entre 1993 y 1999 un 3000%, pasando de 152.000 toneladas a 5.4 millones de toneladas.

El resultado ha sido una severa crisis del sector, lo que unido a la escasez de los subsidios en México (apenas un 9% frente al 30% estadounidense), ha acabado provocando que los productores norteamericanos<sup>497</sup>.

Como ya avanzábamos anteriormente, el impacto en el sector agrícola es significativo pues nos ayuda a entender el carácter mixto de los resultados obtenidos por el acuerdo. A quince años de la entrada en vigor del tratado y tal y como se desprende de un informe elaborado para el Senado mexicano<sup>498</sup> para el sector agrícola, observamos que por un lado, un grupo de productores han salido beneficiados de la entrada en vigor del acuerdo, en especial los productores de frutas y hortalizas que lograron un mejor acceso al mercado norteamericano. Este grupo fue especialmente favorecido por la puesta en marcha de los programas Procampo y Alianza para el Campo, que sin embargo han sido insuficientes para compensar a los pequeños productores, que además se han visto afectados por la escasa inversión realizada por el gobierno en materia de infraestructura y por la deserción laboral del campo, que está provocando serios problemas sociales, tal y como veremos.

Esta situación que acabamos de analizar contrasta con los resultados positivos que ofrece la balanza comercial agroalimentaria de México, que desde la entrada en vigor del TLCAN ofrece buenos resultados.

---

<sup>497</sup> Datos obtenidos del diario mexicano La Jornada del domingo 22 de julio de 2007. Documento electrónico <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/22/index.php?section=opinion&article=002a1edi>. Estos datos están expuestos igualmente, junto a otros artículos de interés, en la sección de Opinión y Análisis de Prensa de la Casa de América de Madrid <http://www.casamerica.es/es/opinion-y-analisis-de-prensa>

<sup>498</sup> [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_campo/content/ponentes/docs/Ponencia\\_Romero\\_Tellaecche.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_campo/content/ponentes/docs/Ponencia_Romero_Tellaecche.pdf)

<b>Balanza comercial agroalimentaria</b>				
Millones de dólares				
	<b>Agropecuario</b>		<b>Agroalimentario</b>	
	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>
1993	2.504	2.633	4.094	5.989
1994	2.678	3.371	4.574	7.360
1995	4.016	2.644	6.545	5.260
1996	3.592	4.671	6.523	7.786
1997	3.828	4.173	7.153	7.759
1998	3.797	4.773	7.304	8.703
1999	3.926	4.480	7.717	8.646
2000	4.217	4.799	8.361	9.834
2001	3.903	5.132	8.132	11.077
2002	3.866	5.375	8.315	11.700
2003	4.795	5.863	9.431	12.866
2004	5.119	6.142	10.388	13.503
2005	5.444	5.941	11.856	14.293
2006	6.263	6.844	13.717	15.984
2007	6.743	8.635	14.806	19.380
2008	7.717	11.446	16.858	23.219

Fuente: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP-Sagarpa)<sup>499</sup> - 2009

Como muestran estas cifras, en los años posteriores a la entrada en vigor del TLCAN las exportaciones agroalimentarias y agropecuarias crecieron significativamente y en concreto las primeras, que cuentan con un mayor valor agregado. En su mayoría se trata de exportaciones de frutas y hortalizas, destacando productos como: tomate, aguacate, café, cerveza y tequila (entre otros). Además (y esto es algo que analizaremos a continuación), la mayor parte de la producción se concentra en regiones altamente tecnificadas como los estados de Sinaloa y Guanajuato.

De nuevo observamos la dualidad del sector en cuanto a segmentación geográfica y económica se refiere. Es decir, por un lado contamos con estados con alta tecnología, que han hecho de la agroindustria un modo de vida rentable y orientado a la exportación (Sinaloa, Guanajuato, Colima y Jalisco, entre otros), frente a estados menos desarrollados incapaces de hacer frente a la competencia derivada de la alta tecnificación e innovación que desarrollan no sólo los productores de Estados Unidos, sino los de estados mexicanos más avanzados.

<sup>499</sup> Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Página electrónica: <http://www.siap.sagarpa.gob.mx/>

Una vez más, entre los trabajadores más vulnerables dentro del sector están los productores de grano. Por un lado el efecto de los precios globales de los productos agrícolas y el impacto del TLCAN en el sector han afectado sobre manera a los productores de trigo, arroz y sorgo, cuya producción anual ha ido en paulatino descenso ocasionando serios problemas de supervivencia. Además y como señala un informe elaborado por el Banco Mundial, la población ocupada en el campo ha descendido en el período comprendido entre 1995 y 2003, perdiéndose unos 400.000 empleos. A ello hay que unir el descenso real de los salarios con especial impacto en los jornaleros y familias minifundistas, provocando o bien un cambio en el tipo de actividad a desarrollar (mayoritariamente no agrícola) por parte de la población más joven o bien la emigración a los Estados Unidos<sup>500</sup>.

### 3.3.3. La industria maquiladora

Uno de los fenómenos que merece la pena resaltar como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es el rápido crecimiento de las plantas que operan bajo el esquema de maquiladoras. Desde un punto de vista básico y atendiendo a razones de simplicidad arancelaria, la maquiladora importa insumos (generalmente de Estados Unidos), los procesa y los reexporta al país de origen, en donde en algunos casos son sometidos a un proceso adicional. Se trata en definitiva de *“plantas de ensamblaje con procesos de subcontratación típicos de las zonas de exportación”*<sup>501</sup>, lo que justifica que en el surgimiento y posterior desarrollo de las mismas el factor geográfico sea fundamental (de hecho, en el caso de México es significativo el arraigo de este tipo de empresas, debido principalmente a la fuerte dependencia económica entre las ciudades de ambos lados de la frontera).

Su origen en México no es reciente (de hecho empezaron a surgir en la década de los sesenta<sup>502</sup>), más sin embargo con el inicio de las negociaciones del TLCAN en la década de los noventa,

---

<sup>500</sup> Estudio elaborado por el Banco Mundial sobre la situación específica del campo mexicano. Documento electrónico: [http://siteresources.worldbank.org/INTAFRSMESD/Resources/1729402-1150389437293/MEXICO\\_final\\_Jan\\_23.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAFRSMESD/Resources/1729402-1150389437293/MEXICO_final_Jan_23.pdf)

<sup>501</sup> Hualde, A., “Aprendizaje e industria maquiladora. Análisis de las maquiladoras de la frontera norte de México”, Boletín Cinterfor, n°154, pp. 67 a 96, especialmente p. 67.

<sup>502</sup> México puso en marcha el programa maquilador (conocido por ser la denominada Industria Maquiladora de Exportación, IME) en 1964, como una respuesta a la cancelación de un programa estadounidense que desde la Segunda Guerra Mundial concedía de manera temporal la entrada en dicho país a trabajadores mexicanos del sector agrícola. De esta manera, las maquiladoras se erigieron como una alternativa laboral en el sector de la manufactura. Su creación no estuvo exenta de críticas, especialmente porque aunque la mayor parte de los braceros que viajaban a Estados Unidos eran hombres, la fuerza laboral de la que se nutrían las maquiladoras eran mujeres. A esto habría que unir las críticas recibidas a nivel interno, en el sentido en que

cobraron especial relevancia debido a la idea de que una gran parte de la inversión directa de los países industrializados se canalizaría hacia México a través de este tipo de industria.

Para entender mejor las características de este tipo de empresas es importante analizar su perfil, que se repite en la mayor parte de los países que las incorporan. Se trata de empresas ensambladoras, que utilizan mano de obra barata (contratan principalmente a mujeres) y realizan un trabajo manual y con escasa tecnología, en plantas de dudosa salubridad y caracterizadas por su volatilidad. Es importante matizar que en el caso de México y a diferencia de algunos países asiáticos, la situación no llegaría a estos límites extremos, pues las condiciones han experimentado algunos cambios interesantes<sup>503</sup>.

En el caso mexicano, los analistas coinciden en señalar que su ascenso e importancia en el sistema productivo se incrementó con la entrada en vigor del acuerdo, como así lo demuestra el hecho de que en los seis años posteriores a la entrada en vigor del tratado los empleos en las maquiladoras aumentaron un 110% (mientras que en los años previos al inicio del acuerdo el incremento había sido del 78%)<sup>504</sup>. Aunque la mayor de los autores achaca al TLCAN el incremento de las mismas, hay expertos que no establecen un vínculo directo, si bien se admite que el acuerdo “dio lugar a (otros) procesos convergentes que favorecieron este incremento”<sup>505</sup>. Entre los elementos a tener en cuenta, estarían por un lado, las normas de contenido regional que sancionan el uso de insumos originarios de terceros países, además, otro elemento fue el apoyo otorgado por el tratado a las estrategias de organización de la producción dentro del espacio regional; además, las nuevas regulaciones para la inversión y el comercio y el nuevo ambiente de negocios que se generó en la zona, provocaron el crecimiento sin precedentes de las maquiladoras<sup>506</sup>.

---

se suponía que el programa ayudaba a las empresas estadounidenses y de terceros países a aprovecharse de los bajos sueldos existentes en México. Para más información, ver Gruben, W., Federal Reserve Bank of Dallas, “¿Estuvo el TLCAN detrás del gran crecimiento de las maquiladoras en México?”, publicado en *Economic and Financial Review*, Tercer Trimestre 2001, documento electrónico <http://www.dallasfed.org/latinsp/articles/>

<sup>503</sup> Entre los que cabe señalar los productos y los procesos de ensamble y manufactura, los cambios organizativos y la trayectoria empresarial. Se ha observado cómo en México las empresas tienen un esquema organizativo más completo, con maquinaria y equipos dotados de mayor tecnología, que cuentan en la mayoría de los casos con procesos de evaluación y certificación (ISO 9000), apreciándose incluso el desarrollo de áreas de I+D. Para más información ver Hualde, A., (ibídem p. 67 y 68).

<sup>504</sup> Federal Reserve Bank of Dallas, (abide p. 1).

<sup>505</sup> Gruben, W., Federal Reserve Bank of Dallas, “¿Estuvo el TLCAN detrás del gran crecimiento de las maquiladoras en México?”, publicado en *Economic and Financial Review*, Tercer Cuarto 2001, documento electrónico <http://www.dallasfed.org/latinsp/articles/>

<sup>506</sup> Contreras, O.F., “Desarrollo industrial y políticas tecnológicas”, en Randall, L., (ed.) *Reinventar México. Estructuras en proceso de cambio*, Siglo XXI, 2005, 572 p., especialmente p. 278.

Haciendo un breve balance cuantitativo de las mismas, datos estadísticos expresan que de las cincuenta empresas maquiladoras establecidas en el año 1965, el incremento de las mismas ha sido constante, especialmente en el período comprendido entre los años 1985 y 2001, momento en el cual las maquiladoras fueron la principal fuente de creación de empleo, llegando a alcanzar el 1.300.000 trabajadores y constituyendo la segunda fuente de entrada de divisas (superando con creces las exportaciones petroleras) pues representaban la mitad de las exportaciones de México<sup>507</sup>.

Sin embargo y a partir del 2001, el crecimiento de la industria maquiladora dejó de ser patente, entrando en un proceso de estancamiento que todavía perdura. En cuanto a la cifra de empleos, las estadísticas muestran un comportamiento con altibajos, en el que ha habido periodos de ralentización entre el 2001 y el 2004, observándose un cierto crecimiento en el año 2006, para volver a caer a partir de esa fecha, tal y como se desprende de los informes elaborados por el INEGI.

Industria maquiladora y manufacturera de exportación			
Periodo	Establecimientos en activo	Empleo maquiladoras	Personal ocupado por industria maquiladora
1990	1.703	0,45	446.436
1991	1.914	0,43	467.352
1992	2.075	0,50	505.698
1993	2.114	0,53	542.074
1994	2.085	0,56	583.044
1995	2.130	0,62	648.263
1996	2.411	0,75	753.708
1997	2.717	0,90	903.528
1998	2.983	1,01	1.014.006
1999	3.297	1,14	1.143.240
2000	3.590	1,29	1.291.232
2001	3.630	1,20	1.198.942
2002	3.003	1,07	1.071.209
2003	2.860	1,06	1.062.105
2004	2.810	1,12	1.115.230
2005	2.816	1,17	1.166.250
2006	2.810	1,20	1.202.134
2007	2.819	1,23	N.D.

Fuente: Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, a partir de datos del INEGI<sup>508</sup>.

<sup>507</sup> Contreras, O.F., basándose en datos ofrecidos por el INEGI y cálculos propios (ibídem p. 275).

<sup>508</sup> Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (CNIME). Página electrónica: <http://www.cnime.org.mx/>

Entre las causas argumentadas, figuran en primer lugar, la propia recesión de Estados Unidos y la consiguiente caída en la demanda de productos; en segundo lugar, la competencia de países terceros (principalmente asiáticos), que cuentan con salarios más bajos a los de México; en tercer lugar, el aumento de los salarios de las empresas maquiladoras en México (que como indicábamos al inicio de este punto, han introducido cambios en su propia estructura que las diferencia de sus homólogas en terceros países); en cuarto y último lugar, la propia apreciación/evaluación de la moneda mexicana en relación al dólar, lo que ha dificultado las exportaciones.

Durante el primer bimestre de 2009, según se desprende de los datos ofrecidos por el Consejo Nacional de la Industria de la Maquiladora y Manufactura, la industria maquiladora perdió 64.404 empleos, captando en este período 800 millones de dólares, es decir 25% menos del año anterior, provocando así el cierre de 18 empresas.

Como señala este organismo, las perspectivas para el sector maquilador no son positivas, especialmente en materia de inversión, que será reducida 1.000 millones de dólares con respecto al 2008 (año en que la cifra fue de 3.000 millones de dólares). A esto habría que sumar la situación laboral, pues en el 2009 y siguiendo la tendencia del año anterior, se ha previsto pérdida de empleo especialmente en los estados fronterizos, en donde ya en el 2008 las maquiladoras de estados como Baja California perdieron 11.104 puestos, en Chihuahua 13.040, en Coahuila 10.415. A esta situación se añade la circunstancia de que al menos el 30% de las maquiladoras se han inscrito al programa de paros técnicos. Como indica este organismo, el panorama no es positivo para la industria y hasta que no se reactive la demanda de Estados Unidos no empezará la mejoría.

#### **4. El TLCAN como factor de convergencia**

Desde su negociación, el TLCAN soportó altas expectativas, en gran parte apoyadas por las teorías clásicas del comercio internacional. Es muy amplia la literatura al respecto, que recalca la tendencia hacia la convergencia entre países económicamente dispares, entendida como la reducción de las diferencias en ingreso per cápita y economía entre los tres países socios y, por otro lado, como elemento favorecedor de la reducción de las asimetrías existentes en ingreso per cápita entre las regiones de un mismo país, en este caso México.

Entre otros autores, expertos como Solow ya indicaban en 1956 que los países pobres tendían a crecer más que los ricos, debido principalmente a la convergencia de las tecnologías productivas.



Además, el modelo de comercio interpretado por Hesksher – Ohlin predecía que a medida que los precios de las mercancías y servicios convergían, se producía una mayor convergencia en los niveles de ingreso en las zonas fronterizas.

Como ya avanzábamos en el capítulo teórico, aquellos países que abren sus economías y se integran en un espacio económico y comercial, tienen a elevar su comercio como proporción del PIB y, en el caso de integraciones asimétricas, en principio se espera que los países más pobres crezcan a un ritmo más alto que los socios ricos, debido principalmente al aumento del comercio exterior.

Inicialmente, los estudios realizados, sugerían que los efectos del TLCAN sobre la creación y desviación de comercio serían mínimos, sin embargo, para México los beneficios en materia de bienestar serían mayores<sup>509</sup>. Sin duda y como han señalado algunos autores, inicialmente se suponía que la liberalización sería completa y no se tenían en cuenta los costes de ajuste que afrontarían algunos sectores considerados sensibles<sup>510</sup>. De esta manera, el TLCAN no produciría efectos estáticos significativos, en la medida en que:

- a. el proceso de integración silenciosa entre las economías mexicana y estadounidense se ha desarrollado a lo largo de varias décadas y no de manera exclusiva desde la entrada en vigor del acuerdo;
- b. los niveles de protección arancelaria (en base a los cuales se establecieron las preferencias) ya eran bajos, permitiendo a la gran mayoría de productos mexicanos beneficiarse del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Por otro lado, no hay que olvidar que Estados Unidos ya había reducido de manera considerable sus aranceles desde las negociaciones de la Ronda de Uruguay, de ahí que la entrada en vigor del TLCAN no implicó cambios sustanciales, en términos de acceso al mercado de bienes;
- c. Además, una parte importante de las exportaciones mexicanas consideradas “sensibles” quedó sometida a acuerdos especiales (como el acuerdo Multifibras) o bien fueron reguladas por programas sectoriales bilaterales (sector automotriz). En cuanto al

---

<sup>509</sup> Ros, J., “Mexico and Nafta: Economic effects and the bargaining process”, en Bulmer-Thomas, V., y otros (comps.), *Mexico and the North American Free Trade Agreement. Who will benefit?*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, Macmillan, 1994.

<sup>510</sup> Whalley, J., “Regional trade arrangements in North America: CUFSTA and NAFTA”, en De Melo, J., Panagariya, I., (comps.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press, 1993.

sector agrícola, se establecieron ciertas cuotas y restricciones que irían suprimiéndose de manera paulatina en períodos posteriores.

- d. El capítulo más impactante fue el de las inversiones, pues se los cambios se sintieron de manera más drástica a partir de la entrada en vigor del tratado<sup>511</sup>.

Ahora bien, más allá de las teorías, lo cierto es que una vez más el TLCAN presenta resultados ambivalentes a quince años de su entrada en vigor, especialmente en lo que a niveles de convergencia se refiere. Así por ejemplo, si analizamos el producto interno bruto per cápita de los socios, observamos que la brecha existente en el momento de la entrada en vigor del acuerdo lejos de facilitar la convergencia, tiende a dispararse. Si comparamos el diferencial existente en el 2007 con respecto al de 1994 observamos que es prácticamente el mismo, es decir, que el PIB per cápita en México continúa siendo, a pesar del TLCAN, más de tres veces menor que el de Estados Unidos.

PIB per cápita de los socios del TLCAN																
	Miles de dólares															
	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>México</b>	6952	7673	8038	7547	7962	8518	8920	9261	10034	10137	10398	10879	11527	12432	13332	14004
<b>USA</b>	23012	25374	26636	27542	28780	30228	31485	32994	34574	35308	36145	37489	39609	41718	43839	45489
<b>Canadá</b>	19601	20722	21933	22771	23334	24481	25554	27135	28447	29334	29893	31242	32811	35002	36867	38500

Fuente: OCDE<sup>512</sup>

Dejando a un lado las divergencias entre los países socios del TLCAN, es interesante analizar el impacto interno del mismo y, en concreto, determinar hasta qué punto el acuerdo ha servido para reducir las disparidades entre los estados mexicanos, considerando que las reformas estructurales llevadas a cabo antes de 1993 provocaron un proceso de desarrollo territorial desigual en lo que respecta al crecimiento de la industria.

En efecto, durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones la industria y los servicios quedaron concentrados en torno a tres grandes ciudades: la zona metropolitana de la Ciudad de México (compuesta por el área conurbana de la Ciudad de México y los más de treinta y cuatro municipios que la rodean), y las ciudades de Guadalajara y Monterrey. Con la llegada del TLCAN, se acentuaron los desequilibrios territoriales (que habían iniciado décadas atrás), hacia los estados

<sup>511</sup> Puyana, A., “El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa”, *Serie Comercio Internacional*, n° 35, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 2003, 82 p., especialmente p. 9.

<sup>512</sup> OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics. Documento electrónico: <http://stats.oecd.org/index.aspx>

del norte y del centro-occidente. Como resultado de lo anterior, en los años posteriores a la entrada en vigor del nuevo modelo económico (1985-1998) y coincidiendo con la firma y posterior aplicación del tratado, se produjo una disminución importante del número de la mano de obra (cerca de un 10%) en los estados del centro (Estado de México, Puebla, Querétaro, Hidalgo, Morelos), a favor de las regiones fronterizas con los Estados Unidos.

Con la firma del TLCAN y la llegada de inversión extranjera directa, la mayor parte de las empresas internacionales optó por instalarse en los estados ubicados en la frontera norte del país, (77%), generando el 83% del empleo. De manera concreta, ciudades como Tijuana y Ciudad Juárez se han destacado por concentrar el 36% del empleo de la industria maquiladora en el país<sup>513</sup>. Fruto de esta situación, los estados del norte crecieron a un ritmo más rápido que el resto (3,97%), al igual que los ubicados en el centro-occidente del país (3,21%). Sin embargo, la tasa de crecimiento del resto de los estados (especialmente los del sur y sureste de México), fue significativamente más baja (2,66 y 2,56%, respectivamente).

<b>Inversión Extranjera Directa por Estado</b>											
Millones de dólares											
<b>Estados</b>	<b>Años</b>										
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>TOTAL</b>	13.843	18.028	29.801	23.722	16.474	23.658	21.922	19.316	27.277	21.949	2.663
<b>Aguascalientes</b>	91	81	103	-14,1	30	239	101	108,6	202	33,4	-3,7
<b>B.California N.</b>	1168	984	876	977	774,7	963,7	1.105	931,3	866	1.443,8	205,6
<b>B.California S.</b>	99,5	80,9	155,1	242,3	118,5	140,5	296	293	329,4	123,5	0,1
<b>Campeche</b>	4,7	11,4	-21,2	72,4	13,9	47,7	11,5	9,8	8,1	-17,8	0
<b>Coahuila</b>	233	307	189,3	204	164,6	168,5	147	324,4	120,9	981,7	13,1
<b>Colima</b>	4,3	9,5	2,9	-4,7	22,1	6,9	11,2	64,2	14,4	0,2	0
<b>Chiapas</b>	4,3	2,2	-0,5	2,2	1,4	12	1,4	0,5	13,7	0,5	0
<b>Chihuahua</b>	615	1.086	765,6	634,3	643,7	693,8	1.484,7	1.479,2	1.454,8	1.119,7	123,4
<b>Distrito Federal</b>	6.298	8.977	21.997	16.535	9.954,4	13.856,6	10.668,2	10.061,4	14.585,7	11.925,3	1.187
<b>Durango</b>	24,5	38	40,2	80,2	167,2	35,2	19,4	107,5	37,8	545,5	12,9
<b>Guanajuato</b>	144,2	74,4	264,6	161,9	238,7	55,4	302,2	-86,6	213,1	70	13
<b>Guerrero</b>	34,2	11,7	19,3	15,8	54,9	24,9	28	31,4	-50,7	0,6	0
<b>Hidalgo</b>	0,7	-5,6	77,5	4,9	1,7	0,6	-3,7	10,4	2,3	15,2	0
<b>Jalisco</b>	539,5	1.195,9	496,1	273,1	338,5	504,2	1.227	633,4	310,4	-67,9	119,2
<b>Est. México</b>	1.409,5	496,2	810,9	735,1	678,8	3.513,8	809,5	1.335,1	780,3	813,3	651,1
<b>Michoacán</b>	6,3	29,1	7,7	11,8	-11,7	-1,5	59,8	36	1.586,1	24,3	17,9
<b>Morelos</b>	148	67,4	43,1	94,4	28,2	241,9	-56,4	311	444,4	132,1	12,8
<b>Nayarit</b>	28,1	44,8	40,2	19,9	90,7	66,9	104,4	151	70,9	4,7	0,4
<b>Nuevo León</b>	1.540,1	2.365,4	2.059,3	2.123,8	1.406	1.201	4.883	1.693,6	3.393,8	1.130,2	218,1

<sup>513</sup> Según datos ofrecidos por el INEGI.

<b>Oaxaca</b>	1,1	-0,5	-1,6	4,5	0,5	2	6,7	8,7	8,4	11,9	0
<b>Puebla</b>	204,5	549,1	461,5	480,9	954,9	736,4	-571,3	430,7	274,8	179,5	32,3
<b>Querétaro</b>	140,4	179,2	204,8	258	40,4	132,2	44,3	156,5	161,9	142,4	3,5
<b>Quintana Roo</b>	98,9	98,8	126,4	13,1	72,4	80,6	152,4	204,9	322,4	58,5	0
<b>SLP</b>	208,1	290	198,6	10,1	78,4	56,9	125,1	21,5	156,6	51,4	-68,1
<b>Sinaloa</b>	41,4	12,1	63	22,9	22,2	54,9	22,2	42,8	54,1	39,5	1,9
<b>Sonora</b>	215,1	416,6	180	194,8	123,6	258,8	262,8	312,4	549,2	1.289,5	82,6
<b>Tabasco</b>	52,9	38,9	8,6	75,7	25,2	150,9	34,9	45,1	0,9	32	4,2
<b>Tamaulipas</b>	462,1	488,7	360,4	324,5	336,6	233,3	379,3	507,1	483	356,1	35,7
<b>Tlaxcala</b>	44,8	4,4	13,2	-17,2	28,6	136,5	65,3	9,4	15,5	7,4	-1,2
<b>Veracruz</b>	-73,1	24,3	120,8	165,8	44	18,2	191,4	40	37,2	-8,3	8,3
<b>Yucatán</b>	41,3	55,5	132,9	13,8	30,9	21	4,1	26,3	35,7	20,8	-0,6
<b>Zacatecas</b>	11,1	12,5	5,5	4,8	0,1	5,1	3,7	15,4	794,8	1.490,30	-6

Fuente: INEGI

Teniendo en cuenta las cifras expuestas y como han afirmado algunos expertos, se pasó de una configuración “*centro-periferia*” a una “*estructura bipolar*”<sup>514</sup>, pues mientras en la primera etapa la mano de obra del sector de la manufactura era el 23 % de la población activa en los estados fronterizos y el 50% en la zona centro, con el tiempo esa cifra aumentó al 33,4% y a la inversa, se redujo al 40,3% en los estados del centro arriba citados<sup>515</sup>.

De esta manera y si analizamos el crecimiento del producto regional con posterioridad a la entrada en vigor del TLCAN observamos que existen dos tipos de regiones: por un lado, las que son muy sensibles al crecimiento de Estados Unidos, hasta el punto de que han experimentado una gran integración con dicho país (este sería el caso de la frontera norte y del centro-occidente del país). Y, por otro lado, los estados menos sensibles a los vaivenes de la economía norteamericana, como son los ubicados en el sur y el sureste de México, que por lo tanto han vivido el proceso de integración de una manera diferente<sup>516</sup>.

Más aún, si comparamos las tasas de crecimiento del PIB por entidades federativas, observamos que durante el período posterior a la firma del acuerdo, los únicos estados de México que han experimentado un incremento son Baja California (especialmente Tijuana) y Chihuahua (gracias a Ciudad Juárez), con tasas de crecimiento de 0,35% y 0,73%.

<sup>514</sup> Bizberg, I, “L’ALENA: Inégalités et démocratie», *Cahier de recherche* 03-02, Centre d’Études Internationales et Mondialisation, Institut d’Études Internationales de Montréal, Abril 2003, 17 p., especialmente p. 5. Documento electrónico: <http://www.ceim.uqam.ca>

<sup>515</sup> Chamboux, J.Y., Leroux, J.Y., «Efectos de la apertura comercial en las regiones y la localización industrial en México», *Revista Comercio Exterior* de BANCOMEXT, vol. 51, n° 7, julio 2001, México.

<sup>516</sup> Tamayo Flores, R., (ibídem p. 136).

México: PIB Per Cápita por Entidad Federativa, 1993-2004 (pesos por habitante a precios de 1993)												
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Nacional</b>	13.205	13.466	12.415	12.864	13.540	14.025	14.360	15.140	14.969	14.917	14.956	15.404
<b>Aguascalientes</b>	13.883	14.376	13.563	14.485	15.619	16.271	16.563	18.405	18.649	18.848	18.880	19.109
<b>Baja California</b>	16.416	16.735	15.495	16.075	17.456	17.615	18.424	19.979	18.837	17.929	17.937	19.017
<b>Baja California Sur</b>	17.300	17.277	16.844	17.854	18.094	17.756	17.920	18.845	18.807	18.177	18.545	18.540
<b>Campeche</b>	22.686	22.584	21.282	21.966	22.278	22.481	21.619	23.108	23.795	23.660	25.063	25.198
<b>Coahuila</b>	15.953	16.289	15.933	16.865	18.758	19.600	19.994	20.708	20.292	21.131	21.605	22.588
<b>Colima</b>	13.661	13.957	13.155	13.966	14.116	14.549	15.098	15.151	14.523	14.804	14.648	15.189
<b>Chiapas</b>	5.987	6.093	5.976	5.917	6.071	6.240	6.288	6.452	6.437	6.525	6.527	6.735
<b>Chihuahua</b>	16.961	17.468	16.033	16.964	17.942	18.984	19.880	21.836	20.781	20.586	21.157	21.771
<b>Distrito Federal</b>	32.945	33.925	30.850	32.111	33.666	34.589	35.576	38.091	37.570	37.936	37.187	37.215
<b>Durango</b>	10.713	11.078	10.545	11.044	11.307	12.212	12.161	12.381	12.787	12.913	13.629	14.431
<b>Guanajuato</b>	9.150	9.240	8.743	9.020	9.363	10.563	10.617	11.292	11.282	11.720	11.938	12.532
<b>Guerrero</b>	7.725	7.835	7.336	7.333	7.363	7.569	7.721	7.854	7.884	7.788	7.843	8.045
<b>Hidalgo</b>	8.586	8.626	7.510	8.094	8.427	8.978	9.090	9.386	9.119	8.993	8.954	9.354
<b>Jalisco</b>	13.211	13.330	12.060	12.456	13.081	13.931	14.369	15.020	14.931	14.828	14.641	15.215
<b>México</b>	10.836	10.876	9.748	10.294	10.882	11.125	11.280	11.860	11.806	11.511	11.347	11.629
<b>Michoacán</b>	7.211	7.525	7.270	7.460	8.186	8.147	8.635	8.694	8.583	8.520	8.776	9.194
<b>Morelos</b>	12.713	12.459	10.987	11.203	11.575	12.157	12.572	13.021	13.392	13.193	13.656	13.997
<b>Nayarit</b>	8.770	8.792	7.811	7.966	8.022	8.548	8.833	8.980	9.237	8.989	8.582	9.065
<b>Nuevo León</b>	21.883	22.449	20.592	21.235	22.801	24.042	25.011	26.577	26.103	26.498	26.814	28.099
<b>Oaxaca</b>	6.104	6.223	5.884	5.916	5.864	6.020	6.141	6.373	6.422	6.314	6.326	6.485
<b>Puebla</b>	8.413	8.536	7.697	8.241	8.843	9.341	9.936	10.219	10.206	9.959	10.140	10.064
<b>Querétaro</b>	13.772	14.361	13.605	14.400	15.752	16.761	17.156	18.073	17.640	17.677	17.312	17.798
<b>Quintana Roo</b>	23.382	22.622	21.008	21.341	22.499	22.861	21.683	22.351	22.441	21.534	21.588	22.349
<b>San Luis Potosí</b>	9.612	10.097	8.836	9.287	9.770	10.282	10.485	11.038	10.942	10.928	11.332	12.142
<b>Sinaloa</b>	11.443	11.262	10.801	10.868	11.041	11.217	11.167	12.008	12.169	11.950	11.945	12.608
<b>Sonora</b>	15.131	15.770	15.104	15.468	16.333	17.124	17.619	18.707	18.586	17.490	17.719	18.729
<b>Tabasco</b>	8.958	8.977	8.756	8.678	8.901	8.788	8.861	9.181	9.124	8.846	8.847	9.067
<b>Tamaulipas</b>	13.302	13.969	12.961	13.450	13.912	14.753	15.406	16.334	15.627	15.892	16.496	17.477
<b>Tlaxcala</b>	6.984	7.082	6.687	7.127	7.608	7.684	7.880	8.292	8.359	8.014	8.044	8.416
<b>Veracruz</b>	8.038	8.361	8.074	8.157	8.380	8.521	8.505	8.808	8.726	8.699	8.836	9.235
<b>Yucatán</b>	10.113	10.442	9.616	9.945	10.367	10.786	11.155	11.971	12.057	11.844	11.923	12.427
<b>Zacatecas</b>	7.394	7.422	7.426	7.397	7.475	8.142	7.960	8.246	8.489	9.268	9.566	9.801

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa; Censo de Población y Vivienda 1995 y el Censo General de Población y Vivienda 2000 y 2005.

Como podemos observar en esta tabla elaborada para el Centro de Estudios y Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados de México, en el momento de la entrada en vigor del TLCAN entre los Estados con mayor PIB per cápita figuraban: Distrito Federal, Nuevo León, Campeche (gracias a la producción petrolífera), Quintana Roo (que se ha mantenido en base a la industria del turismo). En el término medio teníamos a estados como Baja California (Norte y Sur), Chihuahua, Coahuila,

Querétaro, Sonora y Tamaulipas. Y en la parte baja de la tabla, estados ubicados en el sur del país, como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tabasco, entre otros.

Una vez más, los estados ubicados al Norte son los que han visto aumentar en mayor porcentaje su PIB per cápita y así en el 2007, entre los estados mejor posicionados seguían figurando el Distrito Federal, Nuevo León, Campeche, Quintana Roo y Chihuahua.

Posición	Estado	PIB per cápita 2007*
1	DF	20.049
2	Nuevo León	15.170
3	Campeche	13.570
4	Quintana Roo	12.308
5	Chihuahua	12.284
6	Coahuila	11.963
7	Aguascalientes	10.816
8	Baja California Sur	10.735
9	Sonora	10.534
10	Baja California	10.129

(\*) – Cifras en dólares

Fuente: División de Estudios Económicos y Sociopolíticos de Banamex

De lo anterior deducimos que a quince años de la entrada en vigor del TLCAN no podemos afirmar que se haya favorecido la convergencia entre las distintas entidades federativas de México. Sin duda, los casos más dramáticos se siguen observando en estados como Tabasco y Chiapas, cuyos niveles de ingreso siguen estando por debajo de la media nacional<sup>517</sup>.

El nivel de desarrollo económico de las regiones situadas en la frontera norte de México es palpable, especialmente en el eje San Diego-Tijuana-El Paso-Ciudad Juárez, y se caracteriza por estar constituido por núcleos urbanos, enfocados a la industria de exportación, en detrimento de sectores más tradicionales prácticamente descartados dada la escasa planeación existente. El comercio (favorecido por la vecindad con Estados Unidos y las vías de comunicación) se ha desarrollado de manera especial a partir de la década de los ochenta (como vimos al analizar el sector exportador) alcanzando su punto álgido con la entrada en vigor del tratado. De manera específica y como señalan los expertos, *“el crecimiento económico de la frontera norte se ha basado en un modelo de apertura comercial de carácter micro-regional, especialización gradual del trabajo*

<sup>517</sup> Romero, J., “Sustitución de importaciones y apertura comercial: resultados para México”, en Puyana, A., (coord.), *La integración económica y la globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?*, FLACSO México, 2003, pp. 67 a 106, especialmente p. 97.

*enfocada en la industria de exportación y los correspondientes cambios tecnológicos, y mayor utilización de la energía y los factores de cada región”<sup>518</sup>.*

Como consecuencia de lo anterior, el impacto social es considerable, en la medida en que se polariza la estructura de la sociedad, creando marginación y bolsas de pobreza. Más aún, la disparidad social se acentúa a nivel geográfico, fragmentando el país entre un norte rico (liderado por ciudades como Monterrey, donde se ubica la elite empresarial) y un sur cada vez más empobrecido y lejano del mundo globalizado, en el que estados como Chiapas y Oaxaca, con enormes riquezas naturales, se convierten en el epicentro de motines sociales.

A lo anterior hay que unir, independientemente de la situación geográfica, una serie de problemas estructurales de México que el TLCAN no ha podido resolver, como: el excesivo centralismo, la pobreza, el desempleo y su consecuencia más directa, la emigración tanto hacia zonas económicamente más activas (los estados del Norte de México) como hacia Estados Unidos.

#### **4.1. Precariedad laboral y desempleo**

El tema del aumento de la inmigración ilegal hacia Estados Unidos pone de manifiesto una realidad evidente, que la frontera entre México y el vecino del norte es una de las pocas que, a nivel mundial, une a un país desarrollado con otro en vías de desarrollo. Lo anterior se traduce en una total interdependencia a todos los niveles y, en especial, en el ámbito laboral.

Como han puesto de manifiesto algunos analistas, *“(...) desde la negociación del TLCAN, se hizo patente la disminución del control sindical sobre las contrataciones y las condiciones laborales. Se introdujeron cambios como la introducción de nuevos sistemas de pago, que fueron adaptados para reflejar los beneficios sobre la productividad y cambiar el salario por hora con sistemas por destajo, para que las empresas pudiera ser más competitivas en el mercado internacional”<sup>519</sup>.*

Sin embargo, la situación laboral lejos de mejorar empeoró como así lo puso de manifiesto un Informe sobre el empleo en el mundo elaborado en el 2004 por la Organización Mundial de Trabajo, en el que se denunciaba *“que muchos mexicanos están empleados en trabajos pobremente*

---

<sup>518</sup> Díaz-Bautista, A., (ibídem p. 1092).

<sup>519</sup> Randall, L., “México se reinventa”, en Randall, L., (coord.), *Reinventar México. Estructuras en proceso de cambio*, Siglo XXI, México, 2006, 572 p., especialmente p. 20.

*pagados, en la economía formal e informal. El mercado laboral mexicano se caracteriza por tener un nivel de sueldos estancado, escasa seguridad social, inadecuada protección social y falta de formación*". En la misma tónica, el director para México y Cuba de la OIT, Miguel del Cid, declaraba que desde 1996 se venía observando que siete de cada diez trabajos corresponden a la economía informal, lo que sería un claro *"reflejo de un magro, endeble y fluctuante crecimiento de la economía en los últimos años, así como de un déficit de aplicación de las políticas públicas"*<sup>520</sup>. Para la OIT esta situación pone de relieve la escasa vinculación existente entre las empresas maquiladoras con el resto de la economía mexicana, lo que está generando precariedad en las condiciones laborales y la búsqueda de la informalidad laboral por parte de la población (changarrización).

Unido a lo anterior se encuentra otra de las grandes carencias del sistema mexicano, como la falta de capital humano cualificado. El nivel educativo en México continúa siendo deficitario y heterogéneo, en la medida en que no llega por igual a todos los estados. Como muestra un estudio elaborado por la OCDE entre los países miembros, México tiene el peor desempeño en índices de educación, al contar con el índice más bajos de alumnos con enseñanza secundaria finalizada en edades comprendidas entre los 25 y 34 años (25%), cuando el promedio es del 75% en el resto de la OCDE. Lo anterior es una clara evidencia del rezago educativo del país, lo que afecta directamente al desarrollo económico y productivo del mismo<sup>521</sup>.

Conscientes de esta realidad, durante el sexenio del presidente Fox (2000-2006), se pusieron en marcha una serie de medidas orientadas a mejorar el sector laboral, destacando entre otras: la modificación del empleo fijo, el control sindical sobre la contratación y el despido, la semana de cuarenta y ocho horas y el desarrollo de nuevas prestaciones para los desempleados. Además, se estableció como estrategia la lucha contra el sector informal, ampliamente arraigado en el país y entre las medidas adoptadas destacó la puesta en marcha de una reforma fiscal que permitiera luchar contra la evasión fiscal, promoviendo al mismo tiempo la creación de microempresas (Programa Changarro), con la esperanza de que las mismas se integraran en el sector formal de la economía.

---

<sup>520</sup> Declaraciones realizadas por Miguel del Cid, director para Cuba y México de la Oficina de la OIT en el marco del 12 Foro de Recursos Humanos, organizado por la Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos (Amedirh) y realizado el 20 de septiembre de 2006 en México.

<sup>521</sup> Estadísticas obtenidas a partir de la página electrónica de la OCDE. Documento electrónico: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>



Sin embargo y a pesar de las políticas puestas en marcha tanto durante el sexenio de Fox como posteriormente en el período presidencial de Felipe Calderón (2006-2012), que ha hecho de la generación de empleo la base de su programa económico de crecimiento, el Informe panorama laboral 2008 de la OIT vuelve a poner de manifiesto las debilidades del sistema laboral mexicano que, demasiado dependiente del estadounidense, es incapaz de generar empleo de calidad que evite la migración hacia otros mercados.

<b>México: % de población ocupada urbana según rama de actividad económica y sexo</b>										
<b>1995 - 2007</b>										
<b>Año</b>	<b>Sexo</b>	<b>Agricultura, pesca y minas</b>	<b>Electricidad gas y agua</b>	<b>Manufactura</b>	<b>Construcción</b>	<b>Comercio</b>	<b>Transporte y comunicac.</b>	<b>Servicios Financieros</b>	<b>Servicios comunales, sociales y personales</b>	<b>Otras Actividades</b>
<b>1990</b>	<b>Total</b>	1,5	0,6	24,1	5,0	25,5	5,5	5,8	31,9	0,1
	<b>H</b>	2,0	0,8	26,3	7,1	23,3	7,3	5,7	27,3	0,1
	<b>M</b>	0,5	0,3	19,8	0,7	29,9	1,9	6,1	40,8	0,0
<b>1995</b>	<b>Total</b>	1,5	0,8	19,8	5,0	27,8	6,1	2,1	36,7	0,1
	<b>H</b>	2,2	1,0	21,7	7,5	25,0	8,4	2,1	31,9	0,2
	<b>M</b>	0,4	0,4	16,4	0,6	32,8	1,9	2,2	45,1	0,1
<b>2000</b>	<b>Total</b>	1,3	0,7	23,0	5,7	26,2	6,3	1,6	35,2	0,0
	<b>H</b>	1,8	0,9	24,4	8,5	22,9	8,9	1,4	31,1	0,1
	<b>M</b>	0,4	0,3	20,7	0,7	32,0	1,8	1,9	42,3	0,0
<b>2005</b>	<b>Total</b>	1,2	0,6	17,9	7,4	29,2	6,5	2,2	34,2	0,9
	<b>H</b>	1,6	0,9	19,5	11,6	25,4	9,3	2,1	28,7	1,0
	<b>M</b>	0,4	0,2	15,6	1,0	35,0	2,1	2,3	42,7	0,7
<b>2006</b>	<b>Total</b>	1,1	0,5	17,9	7,6	29,0	6,8	2,2	33,8	1,0
	<b>H</b>	1,5	0,7	19,4	12,1	25,0	9,7	2,2	28,1	1,1
	<b>M</b>	0,4	0,3	15,6	0,9	35,0	2,4	2,3	42,3	0,9
<b>2007</b>	<b>Total</b>	1,0	0,6	17,4	7,7	29,3	6,4	2,3	34,2	1,0
	<b>H</b>	1,5	0,9	18,9	12,3	25,1	9,1	2,3	28,9	1,1
	<b>M</b>	0,3	0,3	15,3	1,0	35,5	2,4	2,3	42,0	0,9

Fuente: Organización Internacional del Trabajo - 2009

<b>México: desempleo urbano - 1990, 1995 - 2008</b>														
<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	7,2	9,1	9,7	9,3	10	11,4	10,5	10,4	11,4	11	10,5	9,2	8,8	8,1
<b>México</b>	2,8	6,2	5,5	5,4	4,7	3,7	3,4	3,6	3,9	4,6	5,3	4,7	4,6	4,8

Fuente: Organización Internacional del Trabajo - 2009

Junto al problema del desempleo otro de los males endémicos del sistema laboral mexicano es la mala calidad del empleo creado. Al respecto, llama la atención el hecho de que el 62% de los puestos permanentes creados no cuentan con prestaciones sociales, lo que nos indica una fuerte

precariedad laboral. En cuanto al tipo de contrato, cabe señalar la falta de formalización jurídica de los mismos (el 49% ha sido contratado de manera verbal), lo que contribuye aún más al debilitamiento de los derechos del trabajador.

Desde el punto de vista de la retribución salarial, un estudio reciente elaborado por la OIT refleja que el salario medio de México ha descendido en los últimos años con respecto al salario medio latinoamericano, tal y como mostramos en la siguiente tabla. Más aún, el Banco Mundial refleja en un estudio la existencia de sectores privilegiados (como pudiera ser el electrónico o el automotriz), con salarios por encima del promedio, situación que está generando desigualdades sociales. Según el Banco Mundial, la riqueza de las familias más ricas de México en relación al PIB es una de las más altas del mundo (representan el 6% del mismo), siendo incluso superior que la de los países más desarrollados como Reino Unido o Japón, al tener unos ingresos al cierre del 2006 superiores 14.000 veces al promedio de los mexicanos<sup>522</sup>.

México: Salarios mínimos reales – 1990 - 1996 - 2008														
(Índice 2000 = 100)														
País	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México a/	144,5	103,6	102,5	103,0	99,5	100	100,5	101,3	101,2	100,8	101,3	101,8	101,6	100,7
Promedio b/	95,2	92,4	93,5	98,1	98,1	100	103,6	102,9	103,4	106,3	113,9	120,3	123,7	126,4
c/	87,9	93,1	94,8	97,6	97,8	100	105,1	105,5	106,7	113,0	120,8	131,2	137,8	142,9
a/ Salario mínimo nacional.														
b/ Promedio simple. No incluye Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago.														
c/ Promedio ponderado. No incluye Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago.														

a/ Salario mínimo nacional.

b/ Promedio simple. No incluye Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago.

c/ Promedio ponderado. No incluye Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago.

Fuente: OIT, con base en datos oficiales nacionales.

## 4.2. Emigración

La falta de expectativas laborales y la precariedad del empleo existente, ha provocado un fenómeno migratorio en México que con los años y, a pesar del acuerdo, ha ido en aumento. En la última década, los estados fronterizos (que abarcan una superficie de 3.200 kilómetros y son económicamente más avanzados), han aumentado considerablemente el número de habitantes en ambos lados, pasando de siete millones en 1980 (de los cuales el 43% residentes en México) a diez

<sup>522</sup> Guerrero, I., López-Calva, L.F., Walton, M., “La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento”, documento borrador publicado por el Banco Mundial en noviembre de 2006, disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/walton-espanol-24-11.pdf>

millones y medio en 1995 (45% del lado de México) y una perspectiva de crecimiento de veinticuatro millones en el 2025 (56% en el borde mexicano)<sup>523</sup>.

A esto hay que unir las cifras cada vez más elevadas de mexicanos que optan por cruzar la frontera hacia Estados Unidos. A pesar de los férreos controles y como demuestran las estadísticas ofrecidas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el flujo migratorio hacia Estados Unidos ha sido constante y sus efectos sobre la tasa demográfica son cada vez más perceptibles. Así, si en la década de 1980 a 1990 el número de personas desplazadas fue de entre 2,10 y 2,6 millones, en la década de 1990 al 2000 fueron de 3,3 millones de personas. En la presente década, en el período comprendido entre el año 2000 y el 2004, el número de personas desplazadas ha sido de 1,6 millones. Es decir, en la primera mitad de la década actual han abandonado México unas 400.000 personas en promedio por año, frente a las 300.000 personas en promedio que lo hicieron en la década de los noventa. Como resultado de lo anterior, el flujo neto anual (diferencia entre inmigración y emigración) en México, se ha multiplicado en términos absolutos en más de trece veces en las últimas tres décadas y media<sup>524</sup>. Ante estas cifras, son varios los expertos que coinciden en señalar que la situación actual, lejos de resolverse, se ha vuelto más compleja con el acuerdo y si bien reconocen que *“es demasiado pronto para observar signos rotundos de convergencia”* (...) *“es evidente que está ocurriendo todo lo contrario”*<sup>525</sup>.

Una vez más y como hemos mostrado a lo largo de las diferentes tablas, se pone en tela de juicio la teoría de la integración que predice una convergencia de la renta como resultado de la libre circulación de los factores de producción (incluso aunque la libre circulación de trabajadores no esté incluida, pues sería reemplazada por el peso de la inversión y el libre comercio). En el TLCAN y como hemos comprobado, esto no ha ocurrido. Es decir, aunque se ha producido una clara y ascendente apertura comercial y ha llegado más inversión extranjera directa (principalmente hacia los estados fronterizos), no se generado una verdadera y real convergencia entre la economía mexicana y la de sus socios, ni tampoco se ha facilitado la reducción de las disparidades económicas y sociales entre las diferentes entidades federativas de México.

---

<sup>523</sup> Díaz-Bautista, A., “El TLCAN y el crecimiento económico de la frontera norte de México”, *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, n° 12, diciembre 2003, Bancomext, México, pp. 1090 a 1097, especialmente p. 1091.

<sup>524</sup> Datos estadísticos ofrecidos por el Consejo Nacional de Población de México – CONAPO. Página electrónica: <http://www.conapo.gob.mx>

<sup>525</sup> Romero, J., “Sustitución de importaciones y apertura comercial: resultados para México”, en Puyana, A., (coord.), *La integración económica y la globalización ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?*, FLACSO, Editorial Porrúa, México, 2003,

Lejos de lograr esa convergencia y si ahondamos en cuestiones comerciales (a pesar de las cifras favorables para la balanza comercial mexicana que presentábamos anteriormente), podemos constatar que desde la firma del Acuerdo se está produciendo una fuerte desviación de comercio en la medida en que México presenta un marcado sesgo exportador hacia Estados Unidos, en detrimento de otros mercados como Japón y la Unión Europea (que apenas logra aumentar ligeramente los índices desde la firma del TLCUEM y las medidas posteriores de apoyo para incentivar la puesta en marcha del mismo). Esta situación se extendería igualmente a América Latina, con cuyos países se ha constatado un menor vínculo comercial<sup>526</sup>.

De esta manera, se estaría confirmando según Puyana, que *“el país se está desprendiendo progresivamente de los mercados de terceros países”*, debido principalmente a razones como *“la proximidad, la historia de los vínculos comerciales y económicos y la enorme proporción de mexicanos que viven temporal o permanentemente en los Estados Unidos, tejiendo una apretada red de relaciones culturales y económicas”*<sup>527</sup>.

Cabe señalar que en este caso la realidad contrasta con los estudios previos realizados, que sugerían que los efectos del TLCAN sobre la creación y desviación de comercio serían mínimos, sin embargo, para México los beneficios en materia de bienestar serían mayores<sup>528</sup>. Como han señalado algunos autores, inicialmente se suponía que la liberalización sería completa y para ello no se tenían en cuenta los costes de ajuste que afrontarían algunos sectores considerados sensibles<sup>529</sup>. Para estos expertos, el TLCAN no ha producido efectos estáticos significativos, en la medida en que:

- a. El proceso de integración silenciosa entre las economías mexicana y estadounidense se ha desarrollado a lo largo de varias décadas y no de manera exclusiva desde la entrada en vigor del acuerdo;
- b. Los niveles de protección arancelaria (en base a los cuales se establecieron las preferencias) ya eran bajos, permitiendo a la gran mayoría de productos mexicanos

---

<sup>526</sup> Información obtenida del World Trade Atlas de Bancomext (recapitulativo 1993-2000), versión en CD.

<sup>527</sup> Puyana, A., “El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa”, *Serie Comercio Internacional*, n° 35, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 2003, 84 p., especialmente p. 12.

<sup>528</sup> Ros, J., “Mexico and Nafta: Economic effects and the bargaining process”, en Bulmer-Thomas, V., y otros (comps.), *Mexico and the North American Free Trade Agreement. Who will benefit?*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, Macmillan, 1994.

<sup>529</sup> Whalley, J., “Regional trade arrangements in North America: CUFSTA and NAFTA”, en De Melo, J., Panagariya, I., (comps.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press, 1993.

beneficiarse del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Por otro lado, no hay que olvidar que Estados Unidos ya había reducido de manera considerable sus aranceles desde las negociaciones de la Ronda de Uruguay, de ahí que la entrada en vigor del TLCAN no implicó cambios sustanciales, en términos de acceso al mercado de bienes;

- c. Además, una parte importante de las exportaciones mexicanas consideradas “sensibles” quedó sometida a acuerdos especiales (como el acuerdo Multifibras) o bien fueron reguladas por programas sectoriales bilaterales (sector automotriz). En cuanto al sector agrícola, se establecieron ciertas cuotas y restricciones que irían suprimiéndose de manera paulatina en periodos posteriores.
- d. El capítulo más impactante fue el de las inversiones, pues se los cambios se sintieron de manera más drástica a partir de la entrada en vigor del tratado<sup>530</sup>.

## **5. El TLCAN y el proceso de consolidación democrática en México**

En Latinoamérica, en las últimas dos décadas, se han producido cambios importantes en la manera de entender la democracia. Por primera vez en su historia, una región en desarrollo, formada por sociedades altamente dispares, es organizada (desde el punto de vista político) bajo regímenes democráticos. La democracia sería, como señala el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, uno de los tres pilares sobre los que se asienta la nueva realidad de América Latina, junto a la pobreza y la desigualdad<sup>531</sup>.

---

<sup>530</sup> Puyana, A., “El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa”, *Serie Comercio Internacional*, n° 35, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 2003, 82 p., especialmente p. 9.

<sup>531</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos”, 2005. Documento electrónico: [http://www.undp.org/spanish/proddal/idal\\_1a.pdf](http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_1a.pdf)

América Latina: democracia, pobreza y desigualdad				
Región	Participación electoral (1)	Desigualdad (2)	Pobreza	PBI per cápita
América Latina	62,7	0,552 (3)	42,2 (6)	3.856 (9)
Europa	73,6	0,290 (4)	15,0 (7)	22.600 (10)
Estados Unidos	43,3	0,344 (5)	11,7 (8)	36.100

Notas:

(1) Votantes con base en la población con derecho a voto 1990-2002.

(2) Coeficiente de Gini. Las cifras más altas del coeficiente de Gini corresponden a un grado más alto de desigualdad.

(3) Promedio simple para la década de los 90.

(4) Eurostat PCM-BDU, diciembre de 2002.

(5) Fuentes: OCDE 2002, Tablas e indicadores sociales.

(6) Promedio ponderado por población de los datos de pobreza, CEPAL, 2002.

(7) Eurostat PCM-BDU, diciembre de 2002.

(8) Fuente: US Census Bureau 2001, Poverty in the United States 2002.

(9) Elaboración propia en base a datos de CEPAL 2003 (en dólares constantes).

(10) Europa occidental (EU15) y EE.UU., PBI per cápita 2002. Fuente: OCDE (en dólares corrientes).

Dada la multiplicidad de fuentes y las diversas metodologías de elaboración de datos implicadas se sugiere tomar los datos de esta tabla como referencias indicativas.

Fuente: PNUD - 2005

Lo anterior se traduce en el hecho de que para el ciudadano medio latinoamericano, economía y democracia van unidas. Desde esta perspectiva, el gran reto para estos países es combatir los índices de pobreza y desigualdad pero utilizando los elementos que provee un régimen democrático, de tal manera que se logren unas bases de cohesión y estabilidad social que, al mismo tiempo favorezcan el crecimiento económico.

La década de los noventa supuso un parte aguas en la región. Junto a las transformaciones políticas, se sucedieron igualmente cambios económicos, que se tradujeron como ya hemos visto a lo largo de la presente tesis, en mayor apertura, reformas y desregulaciones, esto es, lo que se ha dado en llamar “ajustes estructurales”. Al respecto y como se indica en el estudio realizado por la PNUD, *“la nueva oleada de democratización en la región que se inició a mediados de los años ochenta asumió las reformas económicas orientadas a la ampliación de las esferas del mercado como su propia agenda”*<sup>532</sup>.

El resultado de este panorama es la existencia en América Latina de sociedades en desarrollo, en las que por un lado las demandas sociales se plantean de manera libre (libertad política) y, por otro lado, la economía se estructura en torno a las necesidades del mercado (libertad económica). Sin embargo, no siempre la combinación de ambas (libertad política y económica) genera el

<sup>532</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos” (ibidem p. 38), haciendo referencia a un estudio realizado para dicho análisis por Ocampo, J.A., en el 2002.

fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de la economía. Es decir, en el caso de América Latina, no siempre las reformas económicas se han traducido en reformas políticas.

Como recalca el informe de la PNUD, a pesar de los esfuerzos realizados para instaurar regímenes democráticos en América Latina, se observa la existencia de condicionantes endógenos y exógenos que constituyen una barrera para un correcto desempeño de los mismos. La población más sensible sigue integrada por aquellos sectores socialmente excluidos, que viven en condiciones de pobreza, las cuales han visto truncadas las esperanzas puestas en los regímenes democráticos, en la medida en que para ello, democracia equivale a mejora de las condiciones económicas y freno a las desigualdades.

Es desde esta perspectiva que resulta interesante analizar el impacto del TLCAN, por cuanto fue considerado un elemento detonador del despegue económico de México y en el imaginario colectivo se asumía que estas expectativas económicas impulsarían y consolidarían la reforma democrática del país. Ahora bien, antes de abordar el tema de manera específica es importante matizar que el factor democrático aplicado al caso mexicano no se limita a la existencia de elecciones libres en México, sino que se asume que para poder construir un sistema de libertades es necesaria una sociedad equitativa, lo que implica contar con un sistema judicial eficiente y accesible o, como señala Tirado Mejía, *“la fe en la democracia política es más fuerte allí donde la gente percibe que cuenta con la capacidad de resolver los problemas inmediatos que se le presentan”*<sup>533</sup>.

Es decir, lo anterior nos lleva a preguntarnos hasta qué punto el acuerdo de libre comercio sirvió para impulsar la democratización de México. Al respecto, podemos afirmar que si bien el TLCAN no fue el factor directo determinante, sí ha contribuido de manera indirecta y no sólo desde su creación, sino desde el inicio mismo de las negociaciones.

Así por ejemplo, las negociaciones del acuerdo se hicieron con el consenso de las fuerzas políticas y económicas líderes de la época (entre los que destacan, como ya vimos, empresarios, organizaciones de trabajadores, comerciantes, académicos, formadores de opinión, etc.). Esta fórmula de consenso no era nueva en la reciente historia política y económica de México, pues ya en la década de los ochenta, el presidente Carlos Salinas de Gortari la había utilizado para lograr el

---

<sup>533</sup> Tirado, A., *“Integración y democracia en América Latina y el Caribe”*, documento de divulgación 1, INTAL, noviembre 1997, 73 p., especialmente p. 10.

denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE)<sup>534</sup>. Por otro lado, como señala Sanahuja, la entrada en vigor del acuerdo sirvió para fortalecer a los sectores nacionales que eran partidarios de la reforma, favoreciendo una mayor transparencia política y generando una dinámica de “buen gobierno”.

Ahora bien, más allá de este aspecto y al igual que ocurrió en otros países de la zona, en México las reformas introducidas lo hicieron en un contexto de grave deterioro social (y no hay que olvidar que el TLCAN entró en vigor en pleno apogeo de reformas económicas y políticas). Como consecuencia de esto, existe una gran desconfianza de los ciudadanos, en la medida en que independientemente de que se haya apreciado el cambio democrático, la crisis económica y social que está viviendo el país se ha contagiado al ámbito político, lo que a su vez genera falta de adhesión y una pérdida de confianza en el Estado.

<b>Comparativo entre las reformas y la realidad económica en México</b>						
	<b>Índice de Reforma Económica (1)</b>	<b>Índice de Reforma Electoral</b>	<b>Crecimiento del PBI real per cápita anualizado (3) %</b>	<b>Pobreza (2) %</b>	<b>Indigencia %</b>	<b>Desempleo Urbano</b>
1981-1990	0,61	0,31	1,7	47,8	18,8	4,2
1991-1997	0,78	0,70	0,4	48,6	19,1	4,0
1998-2003	0,81	1,00	2,1	43,1	16,7	2,6

(1) El índice de reforma económica se conforma de cinco componentes: políticas de comercio internacional, políticas impositivas, políticas financieras, privatizaciones y cuentas de capitales. El índice va de 0, que indica una falta de reformas orientadas al mercado, a 1, que indica la aplicación de reformas fuertemente orientadas al mercado.

(2) El índice de democracia electoral (IDE) elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL)

Fuente: PNUD 2005

De estos datos, podemos deducir que en términos generales, los índices de reforma económica y reforma electoral en México avanzaron de manera equilibrada. Sin embargo y como vemos en los

<sup>534</sup> El fundamento del PSE era lograr un consenso entre los actores económicos en aspectos relacionados con el incremento salarial de precios, con el fin de controlar la inflación. Aunque inicialmente fue una salida de emergencia, el PSE sentó las bases institucionales que posteriormente serían utilizados en otros contextos. Este nuevo esquema de cooperación se fundaba en un reconocimiento implícito de que ninguno de los agentes económicos participantes (ni siquiera el Estado), podían imponer sus decisiones a los demás. Gracias a esta experiencia, se abrieron nuevas modalidades de debate público y se establecieron puentes de diálogo entre el Estado y los actores no gubernamentales. Para más información, Loaeza, S., “Los problemas de la consolidación política en México”, en Randall, L., (coord.), *Reinventar México. Estructuras en proceso de cambio*, Siglo XXI, México, 2006, 572 p., especialmente p. 50.



resultados (especialmente de pobreza e indigencia), esto no se ha traducido en una mejora considerable, en la medida en que apenas se han reducido.

## **6. El TLCAN como factor de impulso de una comunidad norteamericana**

Cuando llegó a la presidencia de México a finales del año 2000, Vicente Fox planteó durante los primeros meses de su gobierno la necesidad de seguir avanzando en el proceso de integración económica planteado por el TLCAN, asesorado por el que fuera su ministro de asuntos exteriores de la época (Jorge Castañeda), a su vez en contacto con el académico Robert Pastor.

Poco después, en 2001, durante una visita a Estados Unidos el presidente mexicano propuso poner en marcha el TLCAN Plus con el objetivo de lograr una mayor integración del mercado laboral, teniendo en cuenta el gran flujo de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos. A cambio de una mejora del trato a la migración mexicana en Estados Unidos, el presidente mexicano se comprometió a poner en marcha en la frontera sur de México una serie de medidas de mayor seguridad, orientado a detener a emigrantes procedentes de Centroamérica, conocidas como Plan Sur (que inició en julio de 2001)<sup>535</sup>.

En los últimos tiempos, académicos y algunas autoridades políticas de primer nivel, han puesto su empeño en seguir avanzando en el marco de la estrategia del nuevo regionalismo y, en cierta medida, inspirados por el éxito obtenido por el modelo europeo. Esta nueva versión modificada del TLCAN (conocida como "TLCAN plus"), también contó con el apoyo de grupos de interés en Canadá en donde al igual que en México, el TLCAN favoreció enormemente el intercambio comercial con Estados Unidos pero no eliminó los conflictos constantes entre ambos países (a lo largo de estos años Canadá ha señalado en repetidas ocasiones las constantes barreras no arancelarias impuestas por su vecino a sus productos y servicios)<sup>536</sup>.

---

<sup>535</sup> Flynn, M., "U.S. Anti-Migration Efforts Move South", Americas Program, International Relations Center, Nuevo Mexico, 8 de julio, 2002, p. 4. Disponible en documento electrónico: <http://www.americaspolicy.org>

<sup>536</sup> Para un análisis pormenorizado de las disputas de más de veintitrés años entre ambos países dentro del sector de la madera se recomienda revisar Campbell, B., "Everything you need to know about the softwood lumber dispute (but will never find in the mainstream media)", *The CCPA Monitor*, Ottawa, ON, vol. 12, n°. 1, mayo, 2005. Igualmente y aplicado a los problemas enfrentados por las exportaciones canadienses hacia Estados Unidos, ver Jackson, A., "Why the Big Idea is a Bad Idea: A Critical Perspective on Deeper Integration with the United States", Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, junio, 2003, p.6.

En Estados Unidos, sin embargo, la idea no fue bien aceptada. Tras los acontecimientos del 11 de septiembre, el gobierno estadounidense cerró las puertas a cualquier iniciativa de mayor integración. La estrategia nacional del presidente Bush hizo de la seguridad su principio vector. Al menos así se declaraba en el documento *“La estrategia de defensa nacional de los Estados Unidos de America”*, firmado en marzo de 2005 por Donald H. Rumsfeld, secretario de Defensa en donde se señalaba como primer objetivo *“la disuasión, detención y derrota de aquellos que busquen dañar a Estados Unidos directamente, en especial enemigos extremistas con armas de destrucción masiva”*, anteponiendo por encima de todo la defensa del territorio. Resultado de lo anterior, en abril de 2002 Estados Unidos creó un perímetro defensivo que incluía además los extremos de los países vecinos (con la idea que el ingreso a Canadá o México fuera tan riguroso como el acceso a Estados Unidos). Con el tiempo, el proyecto de crear una “comunidad norteamericana” fue madurando. Del escepticismo inicial se ha pasado a una serie de rondas de conversación con el objetivo de sentar las bases de un posible acuerdo migratorio que permita a un cierto porcentaje de trabajadores mexicanos ingresar al mercado estadounidense para desempeñar sus actividades de manera legal.

Entre los académicos que más han impulsado la puesta en marcha de una mayor integración destaca el estadounidense Robert Pastor, antiguo miembro del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos y muy cercano a algunos altos cargos del gabinete del ex-presidente mexicano Fox. A principios de la década de los noventa, cuando todavía se estaban concretando los términos del TLCAN, Pastor proponía “mejorar” el acuerdo, considerando que las bases del mismo no eran del todo positivas en la medida en que sólo buscaban dismantelar aranceles comerciales y se olvidaban de integrar de manera real a los tres países, algo que se había buscado en el modelo de integración europeo. Al analizar los resultados del TLCAN en la perspectiva de los años y aún teniendo presente que el objetivo de este acuerdo era básicamente comercial, este autor ha insistido de manera constante en el hecho de que el TLCAN no ha cumplido la promesa inicial en la medida en que no se ha facilitado una “gran visión” para los tres países.

Para Robert Pastor, es visión implicaría, ante todo, la búsqueda de una cooperación trilateral real. Es decir, hasta la fecha, el modelo negociador puesto en marcha por los tres países pone de manifiesto la existencia de lo que él denomina “bilateralismo dual”, entre Estados Unidos y México y

Estados Unidos y Canadá, siendo Washington el eje prioritario sobre el que gira la relación trilateral. Así se puso de manifiesto, por ejemplo, en la negociación de los acuerdos fronterizos posteriores al 11 de septiembre, en los que a falta de una visión norteamericana, Estados Unidos optó por firmarlos de manera separada con sus dos socios. Además, otro de los puntos débiles, a juicio de este autor, es la inexistencia de instituciones multilaterales que den respaldo y fortalezcan el proyecto integrador.

Al respecto, Pastor toma como referencia la experiencia europea, aunque descartando ciertos valores que él considera propiamente europeos y por lo tanto alejados de la trayectoria norteamericana (en concreto Pastor se refiere a la tendencia de los países europeos a no dejar enteramente a “las fuerzas del mercado” aspectos sociales como el empleo, educación, salud, vivienda, alimentación, etc., lo que a su juicio genera un aparato burocrático más pesado que el estadounidense para la redistribución del ingreso). En su momento y coincidiendo con el inicio de la segunda década del TLCAN, Pastor sugería la creación de una “Comisión de América del Norte” (NAC por sus siglas en inglés), de estructura flexible y con funciones de asesoría, que tendría como objetivo la preparación de una agenda para América del Norte. Este organismo estaría acompañado de otros creados a nivel interparlamentario así como un Tribunal Permanente sobre Comercio e Inversiones<sup>537</sup>.

Finalmente, las teorías de Pastor no encontraron eco en la administración norteamericana, especialmente a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, momento a partir del cual se produjo un cambio considerable en la estrategia de seguridad de Estados Unidos, afectando de manera seria el proyecto integrador en América del Norte.

---

<sup>537</sup> Pastor, R., “Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New”, Institute for International Economics, Washington, DC, agosto de 2001. Igualmente, Pastor, R., en el coloquio *America and the World: Challenges Facing the Next Administration The United States and the Americas*, realizado el 13 de octubre de 2004, por el Council on Foreign Relations, transcripción del cual aparece en su página electrónica: <http://www.cfr.org>. Por último y también de este autor, el artículo “North America's Second Decade”, *Foreign Affairs.*, Jan/Feb 2004; Vol. 83, No. 1, p. 124.

Esta situación se mantuvo a lo largo del período presidencial de Bush, bajo cuyo mandato la estrategia nacional de Estados Unidos se orientó hacia la seguridad y así lo puso de manifiesto el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld en marzo de 2005 al elaborar “La estrategia de defensa nacional de los Estados Unidos de América”, en la que entre otras cosas declaraba que *“los Estados Unidos son una nación en guerra”*. Lo anterior implicaba que la primera preocupación estadounidense era la defensa de la seguridad territorial y así se puso de manifiesto en la reunión trilateral de los tres mandatarios realizada en Waco, Texas, en marzo de 2005 de la cual surgió una Declaración Conjunta conocida como “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)” y que tuvo, entre sus primeros objetivos, aumentar el perímetro de defensa estadounidense más allá de sus fronteras, estableciendo controles rigurosos de acceso tanto desde Canadá como desde México<sup>538</sup>.

#### **6.1. El TLCAN Plus o la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)**

Mediante la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), conocida en México como TLCAN Plus y creada a partir de la Declaración de Waco de 2005, los presidentes de las tres naciones se comprometían a reforzar el comercio trilateral así como la seguridad de los fronteras comunes. En cuanto al primer objetivo, se trataba de mejorar la competitividad de la región de tal manera que se pudiera hacer frente a las potencias emergentes de Asia (sobre todo China e India). Para ello y según se desprende de la Declaración, se reducirán las barreras comerciales y se promoverá la colaboración en sectores considerados estratégicos, como: el energético<sup>539</sup>, el transporte, los servicios financieros y las nuevas tecnologías.

---

<sup>538</sup> En Canadá, hace años que se permite la presencia de agentes migratorios y aduanales estadounidenses en el territorio, especialmente en los aeropuertos y ante pasajeros con destino hacia Estados Unidos. En México y a raíz del encuentro de marzo de 2005 en el Rancho Crawford de Bush en Tejas, los mandatarios estadounidense y mexicano acordaron adoptar medidas similares en México, instalando un “período de prueba” en el cual los agentes de Estados Unidos podrían revisar a pasajeros que tuvieran como destino Estados Unidos, especialmente en los aeropuertos de Ciudad de México y Cancún. Al respecto, ver documento electrónico obtenido en la página web de la Presidencia de Vicente Fox <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/>

<sup>539</sup> El sector energético es considerado fundamental, por ello en la Declaración de la Alianza se menciona la necesidad de fortalecer los mercados energéticos de la región *“colaborando con apego a nuestros respectivos marcos jurídicos, en el incremento de la oferta confiable de energía (...) favoreciendo las inversiones”*. Desde el 2002, los tres países crearon el denominado Grupo de Energía de América del Norte, cuyo objetivo es la “integración energética de América del Norte”, así como la puesta en marcha de un Programa Fronterizo Energético, con el fin de lograr una visión conjunta del sector del gas en América del Norte. Para más información, véase el estudio del Grupo de Trabajo en Energía de Norteamérica, “North America: The

En cuanto al tema de la seguridad y como ya avanzábamos en párrafos anteriores, los tres presidentes acordaron la homogeneización de criterios con el fin de poder hacer frente a posibles amenazas externas en América del Norte, lo que ciertos autores han interpretado como una manifestación de la superioridad estadounidense, que hizo valer sus intereses nacionales sobre los de sus socios<sup>540</sup>.

El "TLCAN plus" no es en sentido estricto un nuevo tratado, pues no se está buscando la firma de documento jurídico alguno. Como varios autores han señalado, responde simplemente al deseo de las élites de los tres países de seguir avanzando en el proceso integrador<sup>541</sup>. Para ello y sin necesidad de respetar los pasos tradicionales expuestos por las teorías de integración (es decir, pasar de una zona de libre comercio hacia una unión aduanera y posteriormente hacia un mercado común), la propuesta se enfoca en promover una Comunidad Norteamericana (*grand bargain*), según la cual y teniendo en cuenta los beneficios obtenidos de la zona de libre comercio (gracias a la libre circulación de mercancías y la promoción de las inversiones), se hace necesaria una mayor vinculación en términos de liberalización del mercado laboral y el establecimiento de un esquema de solidaridad de las economías más desarrolladas (Estados Unidos y Canadá) hacia las menos (México).

Este último punto merece especial atención, en la medida en que los tres mandatarios expresaron en la Declaración conjunta de 2005 que todo el trabajo futuro "*se llevara a cabo bajo el principio de que nuestra seguridad y nuestra prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias*". Esto es, junto al tema de la seguridad, considerado el eje central de la Declaración, se establece que el ASPAN contribuirá a un aumento de la prosperidad y la calidad de vida en la población que integra América del Norte, teniendo en cuenta la "*disparidad regional existente*".

---

Energy Picture", junio 2002. Documento electrónico  
<http://www.eia.doe.gov/emeu/northamerica/engintro.htm>

<sup>540</sup> Sandoval, J.M., (comp.), "La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. Nuevo desafío a la nación mexicana", Universidad Autónoma de Chapingo, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México, 2008, 130 p., especialmente p. 7. Documento electrónico: [http://www.rmalc.org.mx/documentos/libros/aspan\\_nuevo\\_desafio.pdf](http://www.rmalc.org.mx/documentos/libros/aspan_nuevo_desafio.pdf)

<sup>541</sup> El tema ha sido tratado por diversos investigadores mexicanos, destacando al respecto algunos trabajos publicados por Fernández de Castro, R. del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Igualmente, ha suscitado el interés de los académicos canadienses, tal y como lo demuestra el hecho de que en octubre de 2003, el Centro de Investigaciones de América Latina y el Caribe (CERLAC) de la Universidad de York y el Centro Canadiense de Políticas Alternativas realizaron un foro público sobre *Canadá, el libre comercio y la integración profunda en Norteamérica: Revitalizar la democracia, defender el bien público*, en la Universidad de York en Toronto.

Los beneficios que obtendrían los tres países pueden resumirse en varios puntos. Así, Estados Unidos podría decidir sobre temas relacionados con la “expansión” de sus fronteras dentro del marco de la seguridad regional y sobre el acceso a recursos naturales estratégicos, particularmente el petróleo, el gas y el agua dulce. Para las elites comerciales, manufactureras y financieras de México y Canadá el TLCAN-Plus significara una frontera “porosa” para sus productos y servicios, y el acceso irrestricto al mayor mercado de consumidores en el mundo, el de EEUU. Ahora bien, los tres países son conscientes de que este nuevo esquema de colaboración no busca crear igualdad entre los tres socios en la medida en que no se suprimen las asimetrías entre Estados Unidos y Canadá con México.

## **6.2. TLCAN Plus versus el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)**

No podemos mencionar el TLCAN Plus sin dejar de lado la sombra del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), iniciativa del gobierno estadounidense presentado por el Presidente G. Bush en junio de 1990, que involucraba a todos los Estados de América Latina (excepto Cuba) en un gran mercado panamericano que se extendiera de Alaska a la Tierra de Fuego y favoreciera *«el establecimiento de una zona de libre comercio (como) llave para el crecimiento económico y político duradero»*<sup>542</sup>.

Sobra decir que las expectativas generadas por el ALCA fueron amplias en todo el continente, a lo que sin duda contribuyó el momento crucial en el que se produjeron, pues por un lado, estaban a punto de concluirse las negociaciones de la Ronda de Uruguay y, por otro lado, se negociaba la inclusión de México en el tratado de libre comercio existente entre Canadá y Estados Unidos. Por ello, no es extraño que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, o la OEA, se mostraran partidarios del proyecto, como así lo demuestran las palabras de César Gaviria al señalar que *«un ALCA bien concebido (podía) arrojar beneficios para todos, grandes y pequeños por igual»*<sup>543</sup>.

---

<sup>542</sup> Texto publicado en <http://www.bushlibrary.tamu.edu/papers/1990>

<sup>543</sup> Discurso del Secretario General de la OEA, César Gaviria ante la VIII Reunión de Ministros de Comercio del ALCA, 20 de noviembre de 2003. Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). <http://www.sice.oas.org>

Sin duda y teniendo en cuenta el contexto histórico en el que surge la propuesta, el ALCA representaba un parte aguas para la mayor parte de los países del continente, que hacían frente a severas crisis de la deuda y al estancamiento de su estrategia de industrialización, buscando abandonar por completo cualquier referencia a las tesis intervencionistas y abrazar las teorías neoliberales inspiradas en los programas de ajuste estructural que eran recomendados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El proyecto fue impulsado principalmente por Estados Unidos, lo que llamó la atención de la doctrina ante la postura ambivalente tomada por este país, favorecedora por un lado de la liberalización multilateral del comercio según las reglas de la OMC y, por otro, impulsora de un nuevo tipo de acuerdos regionales de corte Norte-Sur en sintonía con sus objetivos. Desde este punto de vista, para Washington la Zona de Libre Comercio de las Américas no sólo era un objetivo de estrategia comercial sino una forma de manifestar su hegemonía a nivel internacional, lo que le permitía fortalecer su política multilateral y a la vez consolidar la reconstrucción del orden económico internacional.

Si lo analizamos desde un punto de vista histórico, el interés estadounidense por este tipo de iniciativas estuvo motivado por la consolidación de su posicionamiento internacional. Históricamente y durante el siglo XIX el apoyo hacia estos proyectos fue más bien escaso. Por aquel entonces, el país estaba en pleno proceso de industrialización y el principal objetivo era desbancar la primacía británica sobre el continente, para lo cual no dudó en defender sus productos a través de fuertes barreras arancelarias. Con el tiempo y debido al interés por ganar un lugar a escala internacional el gobierno estadounidense, tomando como referencia la famosa Doctrina Monroe, tomó conciencia de la importancia del mercado latinoamericano<sup>544</sup>. Es en este contexto comercial que se convoca el denominado Congreso de Washington en 1882, al que serían invitados los principales líderes de la región y que sin embargo nunca llegó a realizarse como consecuencia del asesinato del presidente.

El segundo intento se consolidó gracias a la convocatoria para realizar la Primera Conferencia Inter-Americana en la que oficialmente estarían presentes las «repúblicas de México, América Central y

---

<sup>544</sup> Como declaraba el entonces Secretario de Estado del Presidente Garfiel: «*Never had the flow of British capital to Latin America been so great as in the decade of the «eighties» (...) and never had European economic penetration, led by Britain, been so extensive*». Ferreira Simoes, A.J., “A Alca no milliar do século XXI : Brasil e EUA na negociacao comercial hemisférica”, INTAL-ITD-STA, Documento de Trabajo 9, p. 11.

*Sudamérica, Haití, Santo Domingo y el Imperio de Brasil*»<sup>545</sup>. En términos generales, la conferencia tenía objetivos básicamente económicos y comerciales (se buscaba vender el proceso de industrialización americano y mostrar la necesidad de materias primas que el mismo demandaba), aunque al igual que ocurriría años más tarde en la Cumbre de Miami de 1994, en el programa de esta primera reunión hemisférica se puso de manifiesto el interés por «*crear medidas tendente a preservar la paz y promover la prosperidad de los Estados Americanos*»<sup>546</sup>. Sin embargo, el carácter mercantilista del encuentro quedaba patente en la necesidad de establecer líneas de comunicación marítima más frecuentes entre los países participantes, así como la creación de un sistema uniforme de procedimientos aduanales<sup>547</sup>.

Ya en aquel entonces se ponían de manifiesto problemas similares a los que hoy aparecen en las negociaciones hemisféricas: aspectos como las asimetrías entre los países grandes y pequeños, la cuestión de la representatividad, el excesivo proteccionismo de los países involucrados, etc. Al final, el único resultado tangible de la reunión fue la creación de un organismo encargado de difundir la información comercial, con sede en Washington (Unión Internacional de las Repúblicas Americanas).

En los años posteriores, la inestabilidad provocada por los conflictos bélicos mundiales hizo que las autoridades norteamericanas intentaran un nuevo acercamiento con los países del Sur, con el objetivo de garantizar el suministro de materias primas en un momento de gran incertidumbre<sup>548</sup>. Este período coincide con la creación del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), viviendo Estados Unidos una de las etapas doradas de su vecindad, tal y como demuestra la redacción de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el marco de la IX Conferencia Interamericana

---

<sup>545</sup> Autorización al presidente Cleveland del 24 de mayo de 1888, realizada por el Senado de los Estados Unidos, 1890, p. 1.

<sup>546</sup> Declaración de la I Conferencia Internacional Americana. Documento electrónico: <http://www.oas.org/documents/spa/oasinbrief.asp>

<sup>547</sup> El aspecto aduanal fue probablemente el más importante y problemático de la reunión, Se trazaban objetivos más altos que los establecidos en las negociaciones actuales de la ZLEA y finalmente, no se llegó a ningún compromiso al respecto.

<sup>548</sup> Es en esta época que llega al poder como Secretario de Estado Cordell Hull, considerado uno de los padres del GATT y ferviente admirador del libre comercio. Consciente de las barreras arancelarias existentes en el mercado norteamericano, abogaba por la supresión de las mismas y la instalación del liberalismo comercial en todos los ámbitos. Sus propuestas fueron analizadas en el marco de la IX Conferencia Interamericana y entre ellas destaca sobre manera su intención de crear una gran zona de libre comercio hemisférica. En aquel entonces, esta iniciativa fue aceptada y a nadie extrañó, pues en ese momento la política norteamericana iba orientada hacia un marcado multilateralismo.



En dicha Conferencia, se propuso la adopción del denominado Acuerdo Económico de Bogotá, que ya se venía gestando desde la Conferencia de Río de Janeiro de 1947. El documento recogía el interés de preparar unas bases de desarrollo económico para la región (lo que incluía capítulos relacionados con el desarrollo industrial y económico, el transporte marítimo, la resolución de controversias, etc.). Este Acuerdo se planteaba en un momento en que Estados Unidos pretendía introducir una serie de mejoras en la política comercial en el continente, con el fin de crear una zona de libre comercio. A pesar del intento y del apoyo de alguno de los países (entre ellos México, que introdujo enmiendas con el fin de suavizar la propuesta norteamericana), el proyecto no se llevó a la práctica. Con posterioridad y debido a la consolidación del sistema multilateral de comercio propuesto en el marco del GATT, Estados Unidos fue abandonando poco a poco la iniciativa hemisférica, tomando los países de la región caminos diferentes.

Como ya se avanzó en párrafos previos, la situación cobró una nueva dinámica cuando el 27 de junio de 1990 el Presidente G. Bush anunció la puesta en marcha de la denominada “Iniciativa para las Américas” con la idea de reforzar *«el establecimiento de una zona de libre comercio (como) la llave para el crecimiento económico y político duradero»*<sup>549</sup>. Como han señalado algunos expertos, esta propuesta establecía una nueva relación inter-hemisférica, basada en una asociación económica que favorecería la inversión y el intercambio comercial y, dicho sea de paso, ayudaría a reducir la deuda oficial que los países latinoamericanos tenían con Washington<sup>550</sup>.

Las expectativas generadas fueron enormes, a lo que habría que sumar que el momento político fue el idóneo para Estados Unidos, consciente de la necesidad de un mayor acercamiento regional en vísperas de la negociación del TLCAN y de la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Uruguay.

Con estos antecedentes, la iniciativa del ALCA pretendía servir de instrumento para integrar treinta y cuatro naciones del continente americano en un sistema libre y abierto de comercio e inversiones. En las primeras etapas, los países participantes veían en la Iniciativa una posibilidad de consolidar el acceso al mercado de Estados Unidos. Sin embargo con el tiempo, muchos Estados latinoamericanos temieron que a través de este acuerdo sus economías cayeran en un

---

<sup>549</sup> Biblioteca presidencial de Georges Bush, “Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative”. Documento electrónico:

[http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=2041&year=1990&month=6](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2041&year=1990&month=6)

<sup>550</sup> Lozano, L., “La Iniciativa para las Américas: el comercio hecho estrategia”, *Nueva Sociedad*, n° 125, mayo-junio 1993, pp. 121 a 134. Documento electrónico: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2241\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2241_1.pdf)

círculo vicioso de dependencia con respecto a la economía estadounidense. La preocupación era generalizada y de alguna manera justificada, sobre todo si tenemos en cuenta que se trataba de un típico acuerdo Norte-Sur entre partes claramente desiguales, en donde la potencia norteamericana representaba cerca del 77% del PIB de todo el Hemisferio<sup>551</sup>.

Desde el inicio, países como México, Chile o Canadá dieron su apoyo al proyecto, no en vano ya conocían los efectos del libre comercio con Estados Unidos. La nota discordante vino de parte de Brasil, que no se mostró muy entusiasta ante tal iniciativa, siendo bastante crítico con la falta de alcance del proyecto en temas como la transferencia de ciencia y tecnología, aspecto básico para lograr el desarrollo económico y social de la región. La diplomacia brasileña criticaba igualmente el modelo hub and spoke propuesto por Washington, en la medida en que favorecía una mayor dependencia con Estados Unidos. Para evitar una posición aislada frente al resto de países latinoamericanos y gracias a la buena sintonía existente en la época con el gobierno argentino, ambos países emitieron una respuesta conjunta que se vería reforzada poco más tarde con la firma del Tratado de Asunción en 1991, por el que se creaba el Mercosur y que establecía como prioridad la integración subregional frente a la hemisférica. Prueba de ello, los países integrantes del Mercosur acordaron negociar bilateralmente con Estados Unidos de manera bilateral bajo el esquema de 4+1 la Iniciativa para las Américas, en lugar de hacerlo a título individual.

Al igual que ocurrió con el TLCAN, ciertos temas fueron considerados especialmente sensibles, como el agrícola, las inversiones y la propiedad intelectual, sobre todo a partir de que Estados Unidos anunciara su intención de no incluirlos dentro de las negociaciones del ALCA, sino de la OMC. A esto habría que unir la propuesta estadounidense de favorecer a los países centroamericanos en detrimento de los sudamericanos (con períodos de reducción arancelaria más complejos y retardados, así como las exigencias de apertura del comercio de manufacturas o la eliminación de los subsidios agrarios).

Lo anterior generó severas críticas en algunos países como Brasil, cuyo sector económico e industrial no estaba lo suficientemente preparado para hacer frente a la competencia de países con una producción a mayor escala. El miedo de la clase política y económica brasileña se justificaba en

---

<sup>551</sup> Ello a pesar de las palabras de César Gaviria en el discurso anteriormente citado, en donde reconoce la presencia de dichas asimetrías las cuales y según sus términos *«constituyen importantes oportunidades (...) para importar capital y tecnología de países más adelantados, para asimilar mejores prácticas de producción y gestión, oportunidades para mejorar instituciones (...) algunas de ellas esenciales para el desarrollo»*.

la resistencia a continuar siendo un país periférico y proveedor de materias primas a Estados Unidos. Además, desde el punto de vista político, existía el temor a la pérdida de poder y la posición hegemónica brasileña en el contexto sudamericano. Por último, la situación no mejoró con la llegada al poder de Lula da Silva, que en este punto, optó por una postura de continuidad con la desarrollada por su predecesor Cardoso. El gobierno de Lula apoyaría el ALCA siempre y cuando ofreciera ventajas a los intereses brasileños, especialmente en el rubro agroindustrial y los derechos antidumping vinculados a las exportaciones de hierro y acero.

Desde su lanzamiento, el proyecto del ALCA fue impulsado por Estados Unidos a través de las llamadas Cumbres de las Américas, convocadas gracias a la participación de la Organización de Estados Americanos. De la expectación de la cumbre inicial (realizada en Miami en 1994), se fue pasando a un clima de escepticismo que tuvo como punto culminante la cuarta y última cumbre celebrada en Mar del Plata en el 2005, que tenía como lema "Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática". En dicha cumbre y a pesar de las negociaciones, las propuestas de Estados Unidos fueron rechazadas por el bloque de países sudamericanos liderados por Brasil, que promovieron el aplazamiento de este tipo de iniciativas en tanto no existiera un consenso, bajo el argumento de que *"no (existían) condiciones para lograr un acuerdo hemisférico de libre comercio que (garantizaran) el equilibrio e igualdad de acceso a los mercados así como la desaparición de los subsidios y las prácticas desleales"*<sup>552</sup>.

### **6.3. Las opciones de México y del TLCAN en el nuevo mapa regional latinoamericano**

A partir de ahí, las asimetrías entre los países, las claras diferencias existentes en torno a los objetivos y alcance del ALCA, muchas de ellas de corte ideológico, así como el desequilibrio a la hora de repartir los potenciales beneficios del acuerdo, han provocado el estancamiento del proyecto y su postergación a favor de otras iniciativas de corte subregional, entre las que cabe destacar tres vertientes claramente diferenciadas: en primer lugar, la liderada por países como México, Centroamérica y los Andinos, favorable al seguimiento del calendario de negociaciones tal y como estaba establecido inicialmente. Se trata de economías emergentes y altamente

---

<sup>552</sup> Declaración final de la Cumbre de las Américas *"Creating jobs to fight poverty and strengthen democratic governance"*, Mar del Plata, 5 de noviembre de 2005. Documento electrónico: <http://www.summit-americas.org>

dependientes del mercado estadounidense, que no suponen una real amenaza para los productores norteamericanos;

Aquí es importante matizar el papel de México, que si bien ha mostrado su apoyo al proyecto, ha mantenido una posición ambigua en la medida en que el país ya cuenta con un cierto número de acuerdos bilaterales con otras naciones latinoamericanas y, además, el ALCA es visualizado como una especie de “TLCAN ampliado” y, por lo tanto, podría debilitar el posicionamiento de México como interlocutor privilegiado y cercano de Estados Unidos.

Continuando con las demás iniciativas, cabría mencionar en segundo lugar, la integrada por un grupo de países sudamericanos, liderados por Brasil y a la que se han sumado los miembros del Mercosur (con México y Panamá como observadores). Consta de un eje Brasilia-Buenos Aires (reforzado por las presidencias de Lula da Silva y Kirchner), que trata de hacer frente a la hegemonía estadounidense a través de un proyecto sub-regional. Surgió en el transcurso de la III Cumbre Sudamericana de 2004 como Comunidad Sudamericana de Naciones y actualmente ha adoptado el nombre de Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). En tercer y último lugar, un eje conformado por Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela, que en el 2004 decidieron crear la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA).

La existencia de estas iniciativas sub-regionales se ha visto impulsada de alguna manera por la propia actitud ambivalente de Estados Unidos que, al mismo tiempo que avivaba el proyecto del ALCA como zona de libre comercio hemisférica, emprendió una carrera de firma de acuerdos bilaterales y subregionales con otros países del continente (TLCAN, ALC con Chile en el 2002, con Perú, con Centroamérica, entre otros). Sin embargo, la situación dio un cambio radical en Estados Unidos a partir de los atentados del 11 de septiembre, momento a partir del cual América Latina y la integración hemisférica quedaron desplazadas por la agenda de seguridad impuesta desde Washington, que siguiendo su agenda geopolítica, estableció regiones de mayor prioridad estratégica<sup>553</sup>.

---

<sup>553</sup> Así lo señalaba el ex presidente brasileño Fernando Enrique Cardoso para quien con la guerra de Irak “(...) América Latina pierde más de lo que gana, porque en la agenda internacional se priorizan los temas de seguridad en detrimento de aquellos, como la liberalización del comercio agrícola que más interesan a los países en desarrollo, porque los escenarios multilaterales quedan debilitados y porque al prevalecer las doctrinas unilaterales, basadas en la ley del más fuerte, a la región le resultará casi imposible negociar el ALCA”. Comentario publicado en el diario argentino *Clarín*, del 11 de abril de 2003.

En los últimos años de su mandato, las relaciones de Bush con América Latina se enfriaron hasta el punto de que expertos como Sach (asesor de Kofin Annan en la ONU) llegaron a declarar que *“nunca había visto tanta incompetencia”* como en la relación entre la Administración Bush con América Latina, caracterizada por el *“abandono, insensibilidad, indiferencia y sordera”*<sup>554</sup>.

Durante su mandato y dejando a un lado los intereses multilaterales del ALCA, Bush se enfocó en la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio, como los suscritos además de con México con: Chile, Centroamérica y República Dominicana, Perú y Colombia (aún por ratificar en Estados Unidos).

La llegada del presidente Obama a la Casa Blanca parece haber dado un nuevo impulso al vínculo con América Latina, inaugurando un período basado en la concertación y el diálogo. Así se desprende de la Cumbre de las Américas celebrada en Trinidad y Tobago en abril de 2009. Todo parece indicar, como señala Del Arenal, que Estados Unidos se está decantando por *“una política exterior más multilateral y menos intervencionista”*, que buscará el apoyo de otras regiones (como la Unión Europea y América Latina) y por lo tanto reforzará la posición de Estados Unidos en el resto del continente. Las primeras señales parecen indicar el interés de Obama por establecer un nuevo vínculo con la región y, en específico, reforzar el diálogo con algunos países como México, Colombia, Cuba o Brasil (en este caso es significativo el tratamiento demostrado por el presidente norteamericano a su homólogo brasileño, prueba del reconocimiento del papel de liderazgo que está teniendo Brasil como potencia emergente).

Sin embargo y como señala el autor, hay que ser conscientes de que este cambio no será automático en la medida en que la agenda internacional de Estados Unidos es todavía compleja y tiene aún temas prioritarios que resolver (como el conflicto en Afganistán e Irak).

---

<sup>554</sup> Sachs, J., en declaraciones realizadas a David Rieff del diario New Yorker, “Che’s Second Coming?”, The New York Times Magazine, 20 de noviembre de 2005.



## Capítulo 4

### México y la Unión Europea:

#### Una relación pionera en el contexto latinoamericano

Como hemos visto en los capítulos precedentes, los acontecimientos vividos a escala mundial en los últimos años han provocado el desplazamiento de América Latina de la agenda prioritaria de Estados Unidos. Esto ha sido palpable no sólo a nivel político sino también a nivel económico, así lo prueba la pérdida de consenso en torno al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o el impacto que sobre la región latinoamericana está provocando la actual crisis económica estadounidense (especialmente en países de su área de influencia, como México). La llegada del presidente Obama parece traer aires de esperanza en la medida en que Washington ha hecho un llamamiento explícito a la cooperación internacional y al impulso del multilateralismo. El nuevo inquilino de la Casa Blanca busca el diálogo y, al mismo tiempo el compromiso de las partes implicadas en la resolución de problemas de orden global.

Fruto de las experiencias vividas bajo el mandato del Presidente Bush, los países latinoamericanos cambiaron su mentalidad con respecto a Washington, que dejó de ser punto de referencia de *“unas relaciones (...) basadas en una vecindad asimétrica”*<sup>555</sup>. Este sentimiento de heterogeneidad fue compartido por un cierto número de expertos para quienes *“la agenda estadounidense y la latinoamericana nunca (estuvieron) tan dispares. El profundo escepticismo hacia las recetas de libre*

---

<sup>555</sup> Sotillo, J.A., (ibídem p. 230).

*mercado para el cambio tiene su correlato en la baja estima en que tienen los latinoamericanos la diplomacia y la política exterior de EE.UU. La obsesión de Washington por la guerra global contra el terrorismo ha debilitado toda una década de esfuerzo por difundir el evangelio del libre comercio en todo el continente, mientras su arrogancia, indiferencia y unilateralismo sin límites en el exterior y la guerra de Irak han llevado su prestigio hacia mínimos sin precedentes”<sup>556</sup>.*

La ausencia de una política activa hacia América Latina por parte de Estados Unidos durante el período de Bush, provocó que los países latinoamericanos hayan buscado intensificar sus vínculos con otras regiones del mundo, materializándose en algunos casos en acuerdos y asociaciones de carácter político y económico. En este contexto, la Unión Europea se ha erigido como un potencial socio y así lo demuestra el impulso cobrado por las negociaciones entre ambas regiones. Como señala Sanahuja, esto prueba dos cosas: en primer lugar, que la Unión Europea por su carácter sui generis e híbrido, a medio camino entre el intergubernamentalismo derivado de la PESC y las políticas comunitarias de corte supranacional, se ha afianzado en su papel de actor internacional (como así lo han puesto de manifiesto la aparición de la Cooperación Política Europea-CPE en la década de los setenta, los sucesivos tratados de Maastricht y Ámsterdam así como la puesta en marcha y consolidación de la PESC y del resto de políticas comunitarias con impacto externo)<sup>557</sup> y, por otro lado, el nuevo rol que América Latina y en especial algunos países de la región están empezando a jugar en la esfera internacional.

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina cuentan ya con un largo camino andado de décadas. Durante este tiempo, se han firmado diferentes tipos de acuerdos (subregionales y bilaterales), que han sido catalogados en diferentes generaciones. De forma paralela a esta reforma institucionalizada, ha existido un vínculo intergubernamental que se ha materializado a través de diferentes vías, lo que ha permitido crear una red de interacción entre ambas regiones, que involucra tanto a actores estatales, como no estatales y subestatales.

---

<sup>556</sup> Comentarios realizados por Matthews, R., “EE.UU ante los desafíos de América Latina”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n° 93, 2006, pp. 131 a 139.

<sup>557</sup> Es importante mencionar la ausencia de una posición unitaria entre la doctrina con relación a este punto. Para algunos autores la UE, inspirados por tesis estatocéntricas de corte clásico, al no ser un ente soberano no puede adquirir una personalidad única frente a terceros, no tiene capacidad decisoria y no dispone de autonomía militar, quedando subordinada a la voluntad de los estados miembros. Esto explicaría la falta de eficacia de la UE ante los conflictos internacionales (como la guerra de Irak o su falta de liderazgo en el conflicto de Bosnia y Kosovo). Al respecto, Sanahuja, J.A., “¿Sirve el diálogo entre la Unión Europea y América Latina?”, Freres, C, Gratius. S, Mallo. T, Pellicer. A, Sanahuja. J.A, (eds.), Documento de Trabajo n° 15, Fundación Carolina, 2007.



Para poder entender el sentido y evolución de estas relaciones, es importante proceder a una evaluación del contexto histórico en el que las mismas se han desarrollado, teniendo en cuenta las competencias atribuidas a la UE para la acción exterior y, en especial, la política de desarrollo, la política comercial común y el diálogo político. Esto nos llevará a analizar la evolución y consolidación del modelo integrador europeo (recordando que en sus orígenes, en la década de los cincuenta, la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) lejos de la imagen actual en el ámbito de las relaciones internacionales, no contaba con los mecanismos jurídicos necesarios para instaurar un diálogo institucionalizado con Latinoamérica).

## **1. La Unión Europea como actor internacional: de la Cooperación Política Europea a la Política Exterior Común**

El punto de partida para el surgimiento de la política exterior común de la Unión Europea<sup>558</sup> lo encontramos en una propuesta francesa (realizada a través del llamado Plan Pleven<sup>559</sup>), de creación de la Comunidad Europea de Defensa (CDE), iniciativa que implicaba a los entonces países miembros de la CECA y que impulsaba la creación de un Ejército Europeo Occidental y un Ministerio Europeo de Defensa, que sería responsable ante una Asamblea.

La creación de la CDE exigía la puesta en marcha de una estructura específica, la Comisión Política Europea (CPE), entre cuyos objetivos se establecían mecanismos de defensa para asegurar la coordinación de la política exterior de los países miembros. El conjunto de estas iniciativas fueron aceptadas en marzo de 1952 y dieron como resultado el llamado Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED), que incluso preveía la creación de un ejército europeo común.

Estos proyectos tenían connotaciones claramente políticas y estaban orientados a la creación de un esquema federal-confederal que preveía la creación de una estructura organizativa similar a la de la CECA. Sin embargo, el proyecto fracasó cuando fue rechazado por la Asamblea Nacional de

---

<sup>558</sup> Para comprender mejor el origen de la Política Exterior Común es conveniente revisar la siguiente bibliografía: Twitcheth, K., (ed.), "Europe and the World: The external relations of the common Market", 1976; Wellenstein, E. "Twenty-five years of European Community External Relations", *Common Market Law Review*, agosto, 1979; Morgan, R., "Western European Politics since 1945", London: Batsford, 1972.

<sup>559</sup> Este Plan, presentado en octubre de 1950 por la Asamblea Francesa, adquiere su nombre del entonces Primer Ministro Francés y Presidente del Consejo Europeo, René Pleven. El hecho de que fuera lanzado por Francia no es aleatorio, pues suponía una respuesta preventiva frente a un posible rearme alemán. Con la creación de un ejército europeo se evitaba que Alemania contara con el soyo propio.

Francia en agosto de 1954, claramente contraria a la pérdida de soberanía que tal proyecto implicaba.

Con posterioridad, en 1961, los jefes de estado y de gobierno de los entonces países miembros llevaron a cabo unas reuniones de trabajo en Alemania con el fin de adoptar una serie de decisiones importantes relacionadas con el futuro de la unión política de Europa. En concreto, el Comité de Altos Funcionarios de Asuntos Exteriores, organismo encargado de dar forma al orden del día, presentó un plan de trabajo (conocido por la prensa inicialmente como Plan Fouchet I y posteriormente, tras ser modificado, como Plan Fouchet II<sup>560</sup>). La primera parte establecía, entre otros objetivos, lograr la adopción de una política exterior común en temas de interés para los Estados; reforzar la seguridad mediante una política de defensa común y, por último, establecer pautas de cooperación para proteger los derechos humanos en el rubro cultural y científico. Incluso, el proyecto proponía la creación de una “Unión de Estados Europeos”.

Esta iniciativa fue debatida a finales de 1961 en el Parlamento Europeo, recibiendo duras críticas por países como Holanda y Bélgica, en la medida en que la propuesta francesa reclamaba una “Unión de Estados” y se apartaba del modelo establecido en la Declaración de Bonn de creación de una “Unión de los Pueblos Europeos”. El Parlamento europeo no veía con buenos ojos la nuestra estructura que se proponía, articulada en torno al procedimiento tradicional de la cooperación intergubernamental entre Estados soberanos, basado en el principio de la unanimidad (muy en sintonía con la ideología del presidente francés De Gaulle)<sup>561</sup>.

Realmente, el trasfondo que explicaba el rechazo a la propuesta francesa era de índole ideológico, en la medida en que podía significar un atraso más que un adelanto. Para poder visualizar la problemática, hay que tener en cuenta que en el proyecto europeo de la época existían dos visiones claramente diferenciadas, por un lado, la de los creadores de la CECA, el Euratom y la CEE, claros partidarios del concepto de “supranacionalidad”, para los que se hacía necesaria la creación de instituciones comunes que cooperaran con los Estados en la toma de decisiones, implicando entonces cesión de soberanía (este grupo era claro opositor del Plan Fouchet). Frente a ellos, los

---

<sup>560</sup> El denominado Plan Fouchet I (en honor del diplomático francés Christian Fouchet, uno de los principales asesores del General De Gaulle), establecía la creación de una “Unión de Estados” basada en la cooperación y establecía la puesta en marcha de una serie de instituciones como la Asamblea, la Comisión Política Europea y el Consejo. Tendría competencias generales y no trataría temas económicos. A su vez, el Plan Fouchet II, en clara sintonía con la ideología de De Gaulle, suponía una crítica a las ideas de supranacionalidad imperantes en Europa.

<sup>561</sup> Para más detalle ver Robertson, A.H., “La Unión Política Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1, n° 1, 1974, pags. 17-32.

seguidores de las tesis francesas del General De Gaulle, claro partidario de la denominada “Europa de las patrias” o “Europa de los Estados”, inspirada en la idea de que sólo los Estados y Gobiernos nacionales pueden llevar a cabo acciones internacionales.

### 1.1. La Cooperación Política Europea (CPE)

Poco después, en julio de 1970 los Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad aprobaron en el marco de la Cumbre de Luxemburgo, un documento (Informe Davignon), entre cuyas propuestas se preveía la realización de consultas dirigidas a asegurar la cooperación en materia de política exterior (con exclusión de los temas de defensa y seguridad)<sup>562</sup>. Este informe es considerado el embrión de la Cooperación Política Europea (CPE), y establecía como objetivos los de *“asegurar mediante información y consultas regulares una mejor comprensión mutua sobre los grandes problemas de la política internacional”*, así como *“reforzar su solidaridad, favoreciendo la armonización de puntos de vista, la concertación de actitudes y, cuando ello parezca posible y conveniente, acciones comunes”*<sup>563</sup>.

Retóricamente, la CPE estaba vinculada al objetivo de creación de una “unión política”, aunque sus funciones y naturaleza eran contradictorias en la medida en que instauraba una especie de *“diplomacia colectiva sin ninguna limitación real o renuncia a la soberanía”*<sup>564</sup>. En definitiva, la CPE reforzaba mediante la cooperación los esquemas de diplomacia nacional, sin intentar buscar la fusión en una política exterior común. Además, su carácter intergubernamental era evidente en la medida en que los órganos de la CPE se separaban del esquema institucional comunitario<sup>565</sup>.

La CPE desde su surgimiento hasta su institucionalización en el Acta Única Europea (AUE) en 1987 atravesó por varias fases de desarrollo, que Esther Barbé resume en tres etapas<sup>566</sup>:

- La primera, de 1970 a 1974, que al ser el inicio estuvo enfocada en los temas organizativos y se vio sometida a vaivenes internacionales como la Guerra Fría, la crisis del petróleo o el inicio del posicionamiento europeo frente al Próximo Oriente (Diálogo Euro-Árabe).

---

<sup>562</sup> Robertson, A.H., (ibídem p. 29).

<sup>563</sup> Informe Davignon, 20 de julio de 1970; Boletín de las Comunidades Europeas, 1970-11, págs. 9 a 13

<sup>564</sup> De la Serre, F., “The scope of national adaptation to EPC”, en Pijpers et al. (Eds.), 1988, pp. 71 a 83.

<sup>565</sup> Solomón, M., “La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 45-46, pp. 197 a 221, especialmente p. 204.

<sup>566</sup> Barbé, E., “Política Exterior y de Seguridad Común: de Luxemburgo a Amsterdam”, *Política y Sociedad*, nº 28, Madrid, 1998, pp. 29 a 39, especialmente p. 30.

- La segunda etapa se desarrolló entre 1974 y 1979, estuvo marcada por el espíritu optimista y más relajado del momento, en la medida en que los gobiernos de los Estados miembros suavizaron su percepción sobre la CPE. Este período se caracterizó en el contexto internacional por el liderazgo adquirido en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, así como por la postura (diferente a la de Estados Unidos), ante el conflicto de Oriente Próximo.
- La tercera y última etapa abarca de 1979 a 1987 y estuvo marcada por la ampliación europea a doce miembros así como por el pesimismo internacional derivado de los conflictos abiertos. Así por ejemplo, la CPE trató de mantener el diálogo Este-Oeste, en un período de grandes tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Aunque el inicio de este período fue pesimista, lo cierto es que la inclusión de la CPE junto a otras políticas en un Tratado comunitario supuso y cambio considerable en su estatus.

## 1.2. La Política Exterior Común

No cabe duda de que el final de la década de los ochenta, con la entrada en vigor del Acta Única Europea y el inicio de la década de los noventa, con la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para la Unión Política y la inclusión de una Política Exterior y de Seguridad Común, constituyeron un período de importantes cambios en el entramado comunitario.

Todo esto acontece en un contexto internacional marcado por la presencia en el poder del presidente Gorbachov y su estrategia para Europa del Este y Afganistán. A esto habría que unir el inicio del proceso de globalización a escala mundial y, por último, la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993. El conjunto de estos tres factores externos, hizo necesaria una mayor presencia europea en el entorno internacional y, sobre todo, un papel más dinámico al desarrollado en el marco de la CPE (que como indica Barbé, se había caracterizado hasta la fecha por ser una *“diplomacia declaratoria y reactiva”*<sup>567</sup>).

El resultado, como señala Aldecoa<sup>568</sup>, fue el nacimiento y desarrollo de una Política Exterior Común (PEC), que con el tiempo fue consolidándose y aumentando su eficacia, llegando incluso a condicionar la política exterior de los Estados en ciertos aspectos o bien a reemplazarlos<sup>569</sup>.

<sup>567</sup> Barbé, E., “La Cooperación Política Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, n° 1, 1989, especialmente p. 87.

<sup>568</sup> Aldecoa, F., “Integración Europea II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea 1979-2002”, Tecnos 2002.

<sup>569</sup> Para más información sobre la Política Exterior Común de la Unión Europea se puede revisar la obra de Nutall, S., “European Foreign Policy”, Oxford University Press, Oxford, 2000.

El surgimiento de la PEC está íntimamente ligado, como hemos visto, a la entrada en vigor del Tratado de Maastrich, el cual se articuló en torno a dos ejes fundamentales: en primer lugar, la puesta en marcha de una Unión Económica y Monetaria (UEM), materializada a través de una moneda única. En segundo lugar, al establecimiento de los cimientos para la evolución hacia una Unión Política, sustentada en torno a una mayor participación democrática a través del Parlamento Europeo, mayor eficiencia de las instituciones y aumento de la solidaridad entre los Estados miembros. Gracias a este Tratado, la Unión Europea amplió su presencia internacional extendiéndola más allá de los aspectos económicos.

Gran parte del éxito de este Tratado consiste en haber asentado el proceso de integración europeo. Para ello y teniendo en cuenta la diferente sensibilidad de los temas incluidos, se ideó un sistema de pilares que respondían a la propia idiosincrasia jurídica de la Unión Europea<sup>570</sup>. De esta manera, se identificaría un primer pilar comunitario, integrado por la Comunidad Europea (CE), la CECA y el EURATOM. El segundo pilar estaría formado por todo lo relacionado con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)<sup>571</sup> y el tercer y último pilar, incorporaría aquellos asuntos relacionados con aspectos internos y judiciales.

Teniendo en cuenta este contexto y como ha señalado Aldecoa, al hablar de Política Exterior Común (PEC), nos estaríamos refiriendo al *“(…) conjunto de la formulación de una única política en la que se incorporan en su programación, decisión y ejecución, tanto decisión comunitaria, especialmente en cuanto a sus relaciones exteriores, como la de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC)”*<sup>572</sup>. En otras palabras, la PEC sería el resultado de la suma de la Política Exterior Común de base económica, contenida en el primer pilar arriba indicado, así como de la PESC, de carácter político y adscrita al segundo pilar. Lo anterior habría que diferenciarlo de la denominada Política Exterior de las Comunidades Europeas o Comunitarias (entendidas estas como la suma de la CE, CECA y Euratom) ejecutada por la Comisión

---

<sup>570</sup> Para ello se parte de la base de que la Unión Europea es una “sociedad” de Estados, a la que han sido transferidas una serie de funciones y tareas; siendo así, su constitución debe ser capaz de responder a las mismas preguntas que la constitución de un Estado. A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los Estados miembros, la constitución de la UE, no se encuentra recogida en un texto único sino que resulta de un conjunto de normas y valores fundamentales, que los responsables estiman vinculantes y que figuran en los Tratados constitutivos o en los actos jurídicos adoptados por las instituciones. Borchardt, K.D., “L’ABC du Droit Communautaire”, Documentation Européenne, Commission Européenne, 2000, 115 p.

<sup>571</sup> De manera específica, el artículo 2 (antiguo B) del Tratado de la Unión Europea establece como objetivo el crear y afirmar una identidad en el ámbito internacional de la Unión Europea, a través de la definición de una política exterior y de seguridad común.

<sup>572</sup> Aldecoa, F., “Los cambios recientes en la Sociedad Internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las Relaciones Internacionales de la Unión Europea”, en Mariño, F. M., (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y la Comunidad Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, 1998, pp. 36 y 37.

Europea y orientada a aspectos como el comercial, agrícola, transporte, medio ambiente y ayuda humanitaria.

Por último, cuando hacemos referencia a la PESC estamos identificando un aspecto específico de política exterior, la seguridad. En ella se incluirían la cooperación al desarrollo, la educación, la sanidad y las cuestiones sociales. La PESC es la sucesora de la Cooperación Política Europea (CPE). Como señala Esther Barbé<sup>573</sup>, haciendo referencia al Título V del Tratado de la Unión Europea, la configuración de esta política es global (en la medida en que trata de cubrir todas las áreas de política exterior y seguridad) y progresiva, pues se espera que vaya desarrollándose en función de las necesidades específicas del momento. Sus objetivos son: el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, el fomento de la cooperación internacional y el desarrollo y fomento de la democracia y del Estado de Derecho, lo que incluye el respeto de los derechos humanos y las libertades<sup>574</sup>.

Con posterioridad, en 1997, el Tratado de Ámsterdam introdujo una serie de modificaciones orientadas a facilitar la puesta en marcha de una política exterior y de seguridad común más coherente y eficaz, con objetivos específicos así como medios para lograrlos gracias a la coordinación de los Estados miembros. Entre las actividades a desarrollar destacó la búsqueda de una mayor eficacia en la actividad diplomática, así como incrementar la capacidad de la Unión Europea para realizar acuerdos internacionales y, en definitiva, para desarrollar su política exterior, mediante la cooperación de las diferentes sedes diplomáticas y consulares<sup>575</sup>.

Poco después, la firma del Tratado de Niza en 2001, se trató de consolidar la política exterior común de la UE dotando de mayor fuerza a la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD), igualmente, se favoreció la cooperación en materia de Política Exterior y de Seguridad Común, en los términos establecidos en el Título V del Tratado<sup>576</sup>. Sin embargo, poco después, las circunstancias internacionales derivadas de los atentados de Nueva York de septiembre de 2001 diluyeron el impacto del Tratado de Niza, a lo que la Unión Europea respondió con la Declaración de Laeken (diciembre de 2001), por la cual se trató de consolidar la Política Exterior Común de la UE a

---

<sup>573</sup> Barbé, E., “Política Exterior Europea”, Madrid, Tecnos, 2000.

<sup>574</sup> Artículos 216 y ss. del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C 115, 9 de mayo de 2008. Documento electrónico:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:ES:HTML>

<sup>575</sup> Para más información, véase Tratado de Amsterdam, Luxemburgo 1997.

<sup>576</sup> Las cooperaciones reforzadas hacen referencia a la puesta en marcha de una acción o posición común, con exclusión de aquellas acciones con repercusión militar. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2001, C 80/ 01/

través de la definición precisa del papel de la UE en materia de Política Exterior y de Seguridad Común.

### 1.3. La política exterior de las Comunidades Europeas

La Unión Europea es un modelo político de características peculiares por lo que no es de extrañar que genere un sistema de relaciones exteriores “sui generis”. Así, desde el punto de vista jurídico, las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas quedaron establecidas en el Tratado de Roma (Título IX) y posteriormente en el Tratado de Ámsterdam (Título IX).

En la década posterior a su surgimiento (años sesenta principalmente) la Comunidad Europea, enfocada a la consolidación de su propio proceso democrático, hizo uso de esta prerrogativa en contadas ocasiones. Con los años y a medida que se consolidaba el proceso de integración europeo, la Comunidad fue desarrollando una estrategia de creación de lazos comerciales cada vez más estrechos con países de su entorno inmediato, en lo que algunos autores han calificado como un “sistema de círculos concéntricos”<sup>577</sup>.

A la hora de catalogar las diferentes modalidades que adopta la política exterior europea se puede distinguir entre:

1. Actuación en solitario de la Comunidad Europea;
2. Actuación en solitario de cada uno de los Estados miembros (en competencias propias que no afecten a la política comunitaria);
3. Actuación en común de los Estados miembros dentro del marco de la Unión Europea;
4. Actuación conjunta de los Estados miembros y la Comunidad, cada uno en el ejercicio de sus propias competencias pero gestionándolas de manera conjunta (es lo que algunos llaman competencias compartidas). Dentro de esta categoría se incluyen entre otros los acuerdos en vigor entre la Comunidad y los Estados miembros con países terceros. Esta última modalidad ha generado una serie de ejemplos en el caso de las relaciones con América Latina, entre los que destacan los acuerdos mixtos en vigor con Mercosur, Chile y México.

---

<sup>577</sup> Lobejón, L.F., “El comercio México-Unión Europea ante la perspectiva de la creación de una zona de libre cambio”, *Revista ICE*, n° 795, noviembre-diciembre 2001, pp. 71 a 85, especialmente p. 72.  
Documento electrónico: [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_795\\_71-85\\_4C927340F15536C8C64831521CD495B2.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_795_71-85_4C927340F15536C8C64831521CD495B2.pdf)

La política comercial común es la cara más visible de esta política exterior de las Comunidades Europeas, sobre todo si tenemos en cuenta el amplio número de negociaciones comerciales (bilaterales o multilaterales) en los que interviene. En este sentido y a diferencia de otras potencias internacionales (como Estados Unidos), la Unión Europea aspira a hacer de su política exterior un instrumento que la permita consolidarse como un interlocutor privilegiado de un modelo alternativo de cooperación, basado en relaciones equitativas e incluyentes, alejadas del modelo neorrealista y hegemónico de Washington.

Las relaciones de la CE con el exterior pudieran configurarse desde dos perspectivas: por un lado las que se mantienen con países desarrollados y por otro, las establecidas con los países en desarrollo y que quedan enmarcadas tanto dentro de la política comercial común como dentro de la política de cooperación al desarrollo.

### *1.3.1. La política comercial común*

Considerada uno de los principales instrumentos sobre los que se sustenta la política exterior europea, es la manifestación del espíritu del Tratado de Roma cuyo objetivo era la creación de un mercado común que favoreciera la libre circulación de personas, trabajadores, mercancías, servicios y capitales<sup>578</sup>. Como es sabido, este proceso se desarrolló en diferentes etapas, pasando por la unión aduanera (en 1969), el mercado único (en 1986 con la entrada en vigor del Acta Única Europea<sup>579</sup>) y, finalmente, en 1992 con la puesta en marcha de la Unión Política y Monetaria a través del Tratado de la Unión Europea, paso previo a la unión política.

---

<sup>578</sup> Tal y como establece el artículo 2 del Tratado de Roma, «*La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un desarrollo continuo y equilibrado, una mayor estabilidad, una creciente elevación del nivel de vida y un estrechamiento de las relaciones entre los Estados miembros*». A su vez, el artículo 8 del Tratado CEE prevé que la realización del mercado común se llevará a cabo durante un período transitorio de 12 años, dividido en tres etapas de cuatro años cada una, en las cuales se desarrollarán una serie de acciones conjuntas y específicas.

<sup>579</sup> El Acta Única Europea fue aprobada en 1986 y entró en vigor en enero de 1987. El artículo 8<sup>a</sup> establecía que «*la comunidad adoptará medidas encaminadas al progresivo establecimiento del mercado único durante un período que concluirá el 31 de Diciembre de 1992 (lo que significará) un área sin fronteras en el que el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capital esté asegurado*». Texto oficial del Acta Única Europea publicado en el Diario Oficial n° L 169 de 29 junio de 1987, disponible en documento electrónico: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_es.htm)



Tomando en cuenta esta perspectiva y tal y como señala Pescatore<sup>580</sup>, se puede entender como Política Comercial Común el conjunto de medidas orientadas a regular las relaciones económicas con terceros países. Por sus implicaciones jurídicas, es considerada uno de los aspectos más originales del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas, en la medida en que implica la sustitución de los Estados miembros por la Comunidad Europea<sup>581</sup>.

Jurídicamente hablando, la Política Comercial Común se menciona en los artículos 2 y 3 del Tratado CE y de una manera más específica en el Título VII, en los artículos 110 a 115 (actualmente y con la reforma del Tratado de Ámsterdam, queda regulada en el Título IX artículos 131 a 135)<sup>582</sup>. En concreto, el artículo 133 establece que el objetivo de la Política Comercial Común es contribuir al interés común gracias al desarrollo del comercio mundial, a la desaparición progresiva de las barreras existentes y a la reducción de los obstáculos al comercio. Por último y junto a los artículos arriba mencionados, hay que incluir los artículos 300 y 310 (antiguos 228 y 238 respectivamente), que establecen las pautas en materia de acuerdos internacionales.

Desde el punto de vista de la autoridad competente para desarrollar la Política Comercial Común y tomando como referencia lo establecido en los tratados constitutivos, las dos instituciones que más han impulsado las relaciones interregionales (incluso durante la Guerra Fría), han sido la Comisión y el Parlamento Europeo<sup>583</sup>.

Partiendo de esta premisa, los artículos 301 a 305 del Tratado CE (anteriores 228 a 231) señalan que la Comisión es la encargada de mantener las relaciones exteriores de la Comunidad, de representarla y de participar en los trabajos de las organizaciones internacionales. A solicitud del Consejo de Ministros y apoyada por un comité específico, se encarga de dirigir y coordinar las negociaciones y mantiene conversaciones constantes con representantes de otros gobiernos. En el desempeño de sus funciones, el poder de la Comisión queda limitado por el control de los respectivos gobiernos de los Estados miembros. Cuando concluye un período de negociación, la Comisión lo comunica al Consejo de quien a su vez delibera y decide por mayoría cualificada sobre

---

<sup>580</sup> Pescatore, P., “Les relations extérieures des Communautés Européennes”, RCADI, vol. 1003, 1961-II.

<sup>581</sup> Louis, J.V., “La competencia de la Comunidad en materia de política comercial. A propósito del dictamen emitido por el Tribunal de Justicia el 11 de noviembre de 1975”, Noviembre 1976, pp. 7 a 25, especialmente p. 7.

<sup>582</sup> González Alonso, L., “La política comercial y las relaciones exteriores de la Unión Europea”, Madrid, Tecnos 1998.

<sup>583</sup> Nutall, S., “Two decades of EPC Performance”, *Foreign Policy of the European Union, from EPC to CFSP and beyond*, Londres, Lynne Renner Publishers, 1997.

la propuesta presentada por la Comisión. En este proceso y de manera no vinculante, el Parlamento Europeo puede ser oído durante las negociaciones.

Cuando se trata de acuerdos económicos internacionales o de acuerdos de asociación con países terceros (según los términos del artículo 310 del Tratado CE, anterior 238), a raíz del Acta Única Europea se requiere de la intervención del Parlamento (en un procedimiento que se denomina “opinión conforme”), que obliga a obtener la mayoría absoluta en el Parlamento antes de que el Consejo pueda emitir su decisión final (así por ejemplo, en el caso de los acuerdos de asociación económica, con implicaciones más profundas que las comerciales, el papel del Parlamento fue determinante para frenar el Acuerdo con Turquía e Israel en 1988).

En cuanto al tipo de mecanismos existentes para desarrollar la Política Comercial Común, la Unión Europea como firme defensora de la liberalización del comercio ha puesto en marcha un esquema favorable a todos los actores internacionales implicados y, en especial, a los países menos favorecidos<sup>584</sup>, para los que dispone de una serie de medidas preferenciales de carácter general y específico, como veremos más adelante.

Entre los instrumentos con los que cuenta la Unión Europea destacan los Acuerdos de Asociación Comercial, cuya existencia queda establecida en el artículo 133 del TCE que establece que. (...) *“La política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales”*. De igual manera, este artículo establece el procedimiento y el organismo europeo encargado de iniciar este trámite *“(...) en el caso que se deban de negociar acuerdos con uno o varios Estados u Organizaciones internacionales la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias”*. Además y complementando lo anterior, los acuerdos comerciales que suscribe la Unión Europea pueden ser multilaterales (suscritos al amparo de las negociaciones comerciales de la OMC) o bilaterales (con distintos países y regiones del mundo).

### 1.3.2. La política de cooperación al desarrollo

---

<sup>584</sup> Smith, M., Woolcock, S., “European Commercial Policy: A Leadership role in the new millenium”, *European Foreign Affairs*, vol. 4, n. 4, 1999.

Dentro de la política exterior europea y junto a la política comercial común, cobra especial relevancia la política de cooperación al desarrollo, incorporada en un título específico en el Tratado de la Comunidad Europea (Título XVII reconvertido en el actual Título XX que comprende los artículos 177 a 181 del TCE).

En sus inicios, la política de cooperación al desarrollo mantuvo un bajo perfil en los tratados constitutivos de la Unión Europea, si bien era incluida en otras áreas de manera directa o indirecta, sobre todo aquellas que afectaban a países en vías de desarrollo (como la PAC y la Política Comercial Común).

De hecho, una primera manifestación de la política de cooperación de la UE fue la denominada Convención de Yaoundé de 1963, que vinculaba a los entonces seis estados miembros con sus antiguas colonias africanas, por aplicación de la política de asociación contenida en la Parte IV del Tratado CEE<sup>585</sup>, lo que fue considerado por algunos autores como una clara muestra de la influencia que el pasado colonial tenía sobre la ayuda europea y, en especial, la historia colonial francesa, hasta el punto de afirmar que: *“(...) en un sentido real, la Comunidad Europea estaba asociada con la política francesa hacia África”*. Por ello, puede ser apropiado afirmar que *“en los primeros años el papel de la Comunidad Europea en las relaciones Norte/Sur fueron una extensión de la política francesa más que la muestra de una política de desarrollo específica y propia de la Comunidad”*<sup>586</sup>.

La política de cooperación no estuvo ajena a la situación internacional, especialmente durante la década de los sesenta, momento en el que se planteó un reequilibrio de poderes entre Europa y Estados Unidos (lo que sin duda afectó a los programas de cooperación orientados a países en desarrollo). La creciente influencia de Estados Unidos sobre las antiguas colonias europeas obligó a las autoridades comunitarias a reformular su esquema de cooperación. Por ello, siguiendo la estela de la política de cooperación del gobierno francés, basada en la idea de convertirse en un país con poder global sobre terceros países en desarrollo, la Comunidad Europea lanzó un programa de cooperación con los países de África, Caribe y Pacífico. La inclusión de nuevas zonas geográficas (más allá de las tradicionales colonias francesas), pretendía desplazar el centro de gravedad a

---

<sup>585</sup> Attina, F., “La Comunidad Europea como actor internacional”, *Revista Afers Internacionals*, n° 21, pp. 55 a 61, especialmente p. 52.

<sup>586</sup> Bertherton, C., Vogler, J., “The European Union as a Global Actor”, Routledge, Londres, 1999, p. 113.

nuevos países y se unía también a la estrategia del gobierno francés de extender su política de cooperación al mundo entero<sup>587</sup>.

Como antesala a la incorporación de nuevos miembros a la Comunidad Europea, en 1969 se firmó un acuerdo de asociación con las antiguas colonias británicas en África (Kenia, Tanzania y Uganda), por lo que de alguna manera la relación con las ex-colonias se convirtió en un aspecto clave del proceso de integración europeo<sup>588</sup>.

En 1975 se firmó la I Convención de Lomé entre la Comunidad y sus nueve estados miembros y los cuarenta y seis Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP), que además de otorgar a estos países preferencias comerciales y ayuda económica, fomentaba el diálogo permanente entre los miembros. Sin embargo, las limitaciones temporales de la Convención hicieron que se renegociara cada cinco años y después cada diez, revisándose su protocolo financiero con periodicidad quinquenal. Las sucesivas reuniones posteriores (Convenciones) trataron de mejorar el posicionamiento de los países ACP frente a la CE.

A partir de la década de los sesenta, la segunda zona privilegiada por la cooperación europea fue el Mediterráneo, *“tanto por razones de vecindad, como por motivos comerciales y, fundamentalmente, de seguridad”*<sup>589</sup>. Es importante tener en cuenta que inicialmente, ni América Latina ni Asia fueron incluidas en el ámbito de la cooperación europea, lo que explica que hasta mediados de los ochenta no se abrieran partidas presupuestarias específicas para apoyar económica y técnicamente a los países en vías de desarrollo no alineados ni en Lomé ni en los programas del Mediterráneo. Sin embargo y a pesar de la no existencia de apoyos económicos específicos, ambas zonas empezaron a ser vistas bajo otro prisma coincidiendo con la entrada de España y Portugal en la Comunidad Europea, así como por los propios cambios que se estaban viviendo en los países latinoamericanos.

---

<sup>587</sup> Como dato significativo, llama la atención que este cambio en la visión de Francia (y por ende de la Comunidad Europea) sobre la política de cooperación coincidió con un viaje del entonces presidente francés General De Gaulle a México (1964), que abrió la puerta al *“inicio de una nueva orientación”*. Para más información, Van Reisen, M., *“The Enlarged European Union and the Developing World: What Future?”*, capítulo del libro de Mold, A., *“E.U. Development Policy in a Changing World. Challenges for the 21<sup>st</sup> Century”*, Amsterdam University Press, 2007, 270 p., especialmente p. 34 y ss.

<sup>588</sup> Cabe señalar que en esta etapa primigenia del diseño de la CPE tuvo cierta relevancia la adhesión de países como Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, que posibilitaron la apertura del debate sobre las relaciones exteriores de la Comunidad (que hasta entonces había quedado bajo el dominio francés). El resultado fue la inclusión en las Actas de la Cumbre de 1972 en París de una mención a una propuesta mundialista de la cooperación, compatible con una nueva imagen que pretendía darse de la CEE a escala internacional.

<sup>589</sup> Sotillo, J.A., (ibídem p. 73).

Con el tiempo y gracias al impulso cobrado por otras políticas como la comercial y las relaciones con organismos internacionales, entre otros, se ha podido gestar una política de cooperación al desarrollo más elaborada<sup>590</sup>. Así se desprende del actual enunciado de los artículos 177 y 178 del TCE, que establecen que la política de cooperación al desarrollo favorecerá *“el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente de los más desfavorecidos”*, así como *“la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial”* y *“la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo”*. De igual manera, la política de cooperación al desarrollo comunitaria, complementará a la realizada por los Estados miembros, contribuyendo *“(…) al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”*.

En la actualidad y con la experiencia acumulada, la Unión Europea cuenta con un modelo específico para desarrollar esta política, que se apoya en una serie de instrumentos de carácter comercial, financiero y, por último, la ayuda alimentaria o humanitaria. De manera específica, uno de los mecanismos más utilizados es el Sistema General de Preferencias (SPG), en vigor desde 1968 y que complementa el variado número de acuerdos comerciales que suscribe la Unión Europea con países terceros, negociados y celebrados conforme a lo establecido en el actual artículo 300 del TCE.

## **2. Las relaciones de la Unión Europea con América Latina: la conformación de un espacio “eurolatinoamericano”**

Como hemos visto hasta ahora, la Unión Europea trata de consolidarse como actor internacional de primera magnitud, en total sintonía con sus principios rectores y con el contexto global que le toca vivir. Como señala Aldecoa, nos encontramos ante unas características peculiares en la medida en que estamos ante el primer ejemplo de una organización regional que tiene entre sus objetivos la búsqueda de un papel protagonista en la escena política internacional<sup>591</sup>.

Ahora bien, este rol principal es ejercido por la Unión Europea siguiendo una serie de principios y valores. Así lo recalca la Declaración de Laeken, en la que se define a la Unión Europea como una

---

<sup>590</sup> Navarro, A., “La política comunitaria de cooperación al desarrollo”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, n° 1, 1994, pp. 9 a 30, especialmente p. 9.

<sup>591</sup> Aldecoa, F., “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo, 1/2004, enero de 2004.

“potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización”, para lo cual ejercerá una serie de funciones entre las que se identifican: en primer lugar, una función estabilizadora, una función de líder frente a numerosos países y pueblos y, finalmente, una función ética en el contexto de la mundialización<sup>592</sup>. Es decir, lo anterior nos permitiría definir la Unión Europea en materia de política exterior como una potencia civil, normativa, ética, posmoderna o benévola<sup>593</sup>.

A lo anterior podemos sumar el hecho de que la Unión Europea ha puesto en marcha su esquema integrador haciendo uso de métodos pacíficos con un claro enfoque económico, social y político, buscando en la mayoría de los casos el diálogo político, la primacía de los principios democráticos o el establecimiento de esquemas de cooperación. Teniendo en cuenta estos calificativos, no es de extrañar que la Unión Europea trate de buscar un mayor protagonismo internacional a través de la exportación de su modelo integrador a aquellas regiones del mundo con las que comparte una determinada ideología y valores. Esta situación hace que algunos autores hablen de una política exterior estructural<sup>594</sup>.

Ahora bien, el desarrollo de la política exterior común no es aleatorio y responde a una serie de criterios específicos. En primer lugar, se busca ante todo dar prioridad a aquellas zonas geográficamente cercanas al territorio comunitario, con el fin de reforzar el vínculo existente mediante la puesta en marcha de acciones concretas. En segundo orden de prioridad, identificaríamos aquellas zonas no tan cercanas pero con las que existe algún elemento de afinidad, tal es el caso de América Latina, región con la que se han puesto en marcha tres tipos de vínculos: de carácter bilateral, el iberoamericano en sentido estricto y, por último, el eurolatinoamericano. Todos ellos han seguido un proceso evolutivo que se describe a continuación.

## 2.1. El comienzo de la relación (1958-1970)

---

<sup>592</sup> Barbé, E., “La Unión Europea en el Mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo, 50/2005, noviembre de 2005, 15 p., especialmente p.3. Documento electrónico: [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/232/232\\_Barbe.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/232/232_Barbe.pdf)

<sup>593</sup> Barbé, E., (ibídem p. 3), citando a Smith, E., *European Foreign Policy in a Changing World*, Polity, Londres, 2003, y Tonra, B., Christiansen, T., *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester UP, Manchester, 2004.

<sup>594</sup> Keukeleire, S., “The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy”, *Diplomacy and Statecraft*, vol. 14, nº 3, 2003, pp. 31-56.

En esta primera etapa embrionaria y a la vez experimental para ambas regiones y siguiendo la estructura propuesta por algunos autores<sup>595</sup>, destacaríamos tres grandes fases: por un lado, el período comprendido entre 1958 y 1963, en el que los vínculos bi-regionales no pasaron de ser meras declaraciones, como el primer *Memorando sobre las relaciones con América Latina* de mayo de 1958, que incentivaba una mayor colaboración basada en el respeto de los derechos de las partes y aprovechaba las ventajas recíprocas. Con esto se pretendía reducir el recelo de América Latina con respecto a la preferencia europea por el comercio interno en detrimento de los productos originarios de Latinoamérica.

La segunda fase en este primer período embrionario es la comprendida entre 1963 y 1967, que coincidió con la firma por parte de la CE de una serie de acuerdos con las antiguas colonias africanas (Acuerdos de Yaoundé), que otorgaban un trato preferencial a los productos originarios de la zona<sup>596</sup>. Ante esta situación, los países latinoamericanos impulsaron la realización de rondas de conversación en las que la CE solicitó listas de productos susceptibles de verse afectados por esta nueva regulación<sup>597</sup>. El resultado fue un *Memorando Latino Americano*, de 1966, que proponía la puesta en marcha de una política económica interregional que tuviera en cuenta las necesidades de los países de la región, así como la formación de una comisión permanente integrada por personalidades de ambas zonas. Este documento no obtuvo respuesta por parte de las instituciones europeas, ni siquiera del Consejo de la CE.

La tercera fase se desarrollaría entre 1967 y 1970 y estuvo marcada por un vínculo de bajo perfil, caracterizado por algunos intercambios de carácter informal, provocados en parte por la inactividad

---

<sup>595</sup> Martín, C.D., “Las relaciones América Latina – Unión Europea: antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXII, n° 2, 2002, pp. 46 a 64, especialmente p. 49 y ss.

<sup>596</sup> Como hemos visto, inspirados y auspiciados por el gobierno francés, debido a sus intereses en la zona. Como ya mencionábamos en un párrafo anterior, una de las primeras expresiones políticas relacionadas con la nueva visión de la cooperación europea, que abarcaba otros países más allá de los ubicados bajo la influencia francesa, fue la visita de estado realizada por el presidente De Gaulle a México en 1964. Así se pone de manifiesto en las palabras del mandatario al presidente mexicano, cuando declaraba: “*Una nueva política ha sido creada (...) y será vista por el mundo entero. El hecho de que vínculos especiales deben establecerse entre su país (el corazón de América Latina) y mi país, esenciales para Europa pero también con una gran influencia y actividad en África y Asia*”. Van Reisen, M., (ibídem pp. 35 y ss).

<sup>597</sup> La preocupación de los países latinoamericanos por las restricciones comerciales que se imponían en el contexto europeo, que suponían una barrera a los intercambios que tradicionalmente habían mantenido, afectaban de manera específica a los productos agroindustriales. Al respecto no hay que olvidar que durante los primeros años de formación de la CE la falta de acuerdos comerciales bilaterales obligó a que los vínculos comerciales entre ambas regiones quedaran regulados en el marco de foros multilaterales (como la UNTACD y el GATT). Posteriormente y gracias a la aprobación del capítulo IV del GATT orientado a Comercio y Desarrollo, a finales de 1964, y el establecimiento de un principio de estabilización de precios de los productos básicos así como la no reciprocidad hacia los países PVD, permitió suspender la aplicación de la tarifa arancelaria común a ciertos productos prioritarios en la agenda latinoamericana.

del Consejo así como la suspensión de todos los contactos oficiales entre la CE y América Latina. De hecho y tal y como señala C.D Martín haciendo referencia al *Directore General IA de la Unión Europea*<sup>598</sup>, la situación empezó a cambiar con la publicación de la denominada *Carta de Buenos Aires* de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), organismo creado en 1963 para coordinar de manera específica la respuesta de los países latinoamericanos en temas relacionados con la primera reunión de la UNCTAD. Esta Carta así como una comunicación previa dirigida por la Comisión Europea hacia el Consejo sobre *“Las relaciones con los países latinoamericanos”*, darían fe de la existencia de un interés por fomentar un diálogo político entre ambas zonas, algo que hasta ese momento había sido prácticamente inexistente.

## **2.2. La reactivación del diálogo: los primeros acuerdos comerciales**

La llamada Declaración de Buenos Aires de 1970 generó un efecto positivo que impulsó la reactivación oficial de los vínculos entre ambas regiones. Así en 1971 el Consejo de la CE inició una ronda de conversaciones con las diferentes embajadas latinoamericanas. Durante varios años y hasta 1979, los embajadores latinoamericanos (reunidos en el denominado Grupo Latinoamericano de Embajadores, GRULA), trataron de definir un marco de diálogo que resolviera los problemas comerciales derivados de la aplicación de tarifas arancelarias y estableciera esquemas que incentivaran el intercambio comercial. De hecho, en la misma línea reivindicativa que el GRULA, se constituyó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que tuvo como objetivo la puesta en marcha de medidas más equilibradas y simétricas en la relación comercial entre la Comunidad Europea y América Latina.

Con posterioridad, en el transcurso de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CEE celebrada en Copenhague en 1973, anteriormente mencionada, se hizo alusión por primera vez y de manera expresa al vínculo con América Latina al declarar que *“(…) los nueve, que tradicionalmente mantienen con los países de América Latina relaciones de amistad y toda clase de intercambios, se proponen desarrollar unas y otros. Atribuyen a este respecto un gran interés a los acuerdos concluidos entre las Comunidades Europeas y ciertos países de América latina”*. Esta referencia a la región sirvió de parte-aguas pues hasta ese momento y durante la década de los sesenta las menciones fueron realmente muy escasas.

---

<sup>598</sup> *Directore General IA, Acuerdos Bilaterales y Relaciones entre la UE y Latinoamérica*, IA/337/95, Bruselas, julio 1995, p. 7.



Además y como un primer atisbo de acercamiento, en el seno de la Delegación Europea en Bogotá se impulsaron una serie de conferencias entre representantes del parlamento Europeo (PE) y parlamentarios de los Estados latinoamericanos, que con carácter bianual vienen celebrándose desde 1974. Estas Conferencias Interparlamentarias<sup>599</sup> tienen como objetivo el establecer un mayor vínculo así como contactos permanentes entre las partes. Como señala Sanahuja, hasta la década de los 80 estas conferencias han sido el único foro de diálogo político birregional. Su temática ha evolucionado conforme a los acontecimientos que ha ido viviendo la región, así inicialmente se enfocaron a denunciar las dictaduras militares de la zona y la violación de los derechos humanos, constituyéndose como una *“instancia de diálogo Norte/Sur sobre cuestiones de desarrollo”*. Posteriormente, se trabajaron temas relacionados con los procesos de transición democrática abiertos en los países de la zona, la crisis de Centroamérica y la deuda externa. A partir de la década de los noventa se introdujeron nuevos temas en la agenda de diálogo, como el desarrollo social, la integración regional y la globalización<sup>600</sup>.

En términos reales, el impacto de estas Conferencias ha sido escaso por varios motivos, destacando entre todos el carácter asimétrico de las partes involucradas. Además, el Parlatino (organización interestatal formada por delegaciones de los parlamentos nacionales) ha tenido una trayectoria algo difusa a lo largo de las décadas, debido a su propia naturaleza, su escasa participación y la poca sintonía con los problemas reales de la región. Por último, el Parlamento Europeo a su vez, aunque representa la acción exterior de la Unión, ha limitado en numerosas ocasiones los temas a tratar dentro de las relaciones con América Latina y sólo en los últimos tiempos ha incluido aspectos relacionados con el proceso integrador europeo o bien temas globales.

Más allá de esta percepción, lo cierto es que este diálogo ha facilitado la difusión de la realidad latinoamericana en el contexto europeo, además de contribuir al tratamiento de temas como la paz en Centroamérica o promover la política de desarrollo hacia la zona<sup>601</sup>. Además y desde un enfoque

---

<sup>599</sup> Las Conferencias Interparlamentarias se han celebrado en Bogotá (1974), Luxemburgo (1975), México (1977), Roma (1979), Bogotá (1981), Bruselas (1983), Brasilia (1985), Lisboa (1987), San José de Costa Rica (1989), Sevilla (1991), Sao Paulo (1993), Bruselas (1995), Caracas (1997), Bruselas (1999), Valparaíso (2001), Bruselas (2003), Lima (2005). Para más información véase Parlamento Europeo (2003), *“Las Conferencias Interparlamentarias PE/América Latina”*, LATI/dv/556393ES.doc, PE 351.346. Documento electrónico: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/556/556393/556393es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/556/556393/556393es.pdf)

<sup>600</sup> Sanahuja, J.A., “Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Nueva Sociedad*, n° 189, pp. 80 a 96, especialmente p. 86.

<sup>601</sup> Al respecto y tal y como ha indicado el CELARE en relación al rol determinante del Parlamento Europeo en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, cabría distinguir varias etapas: la primera, de apertura, iniciaría en la década de los sesenta y se extendería hasta la mitad de la década de los setenta. La segunda, estaría enfocada al desarrollo de relaciones políticas y económicas entre ambas regiones y al mantenimiento

político, este diálogo ha sido considerado como una de las primeras manifestaciones de la institucionalización del vínculo bi-regional<sup>602</sup>.

En este contexto marcado por los intentos de acercamiento entre las partes, surgen los cuatro primeros acuerdos de carácter bilateral entre la Comunidad Europea y los países de América Latina, conocidos como “acuerdos de primera generación”<sup>603</sup>. Negociados al principio de la década de los setenta, se firmaron con Argentina (en 1971 y renovado en 1975), Uruguay (1973), Brasil (1974) y México (1975). Estos acuerdos fomentaban una relación de carácter bilateral (país por país) y evitaban la alusión a términos regionales o sub-regionales. Se trata de acuerdos comerciales no preferenciales, en la medida en que no se equiparaban a los establecidos con los países ACP. Desde esta perspectiva, los tres primeros acuerdos fueron negociados y firmados al amparo de los artículos 111 y 113 del Tratado CEE. Especial mención merece el Acuerdo de Cooperación con México, tanto por su carácter ambicioso como por ser considerado por algunos autores como una antesala a futuros acuerdos dirigidos a países no asociados que, si bien no mejoraban la base de su contenido, sí mejoraban aspectos institucionales<sup>604</sup>.

Como ha señalado Nuttall, el carácter no preferencial de dichos acuerdos estaba justificado por el propio interés de la Comisión Europea. Como es sabido, este organismo carecía de competencias en materia de política exterior, de esta manera y gracias a la firma de estos acuerdos de carácter preferencial evitaba el veto del Consejo y, al mismo tiempo, institucionalizaba un diálogo con América Latina que le abría la puerta a una presencia en la política internacional.

Estos acuerdos no instauraban un trato de favor para los productos originarios de dichos países en el mercado de la Comunidad Europea. La Comisión, de manera deliberada (pues no quería

---

de la paz y los valores democráticos. El último período que se extendería hasta nuestros días, reflejarían una relación basada en la cooperación en asuntos relacionados a la transición y consolidación de la democracia. CELARE, “El Parlamento Europeo y América Latina: el rol del Parlamento Europeo en el fortalecimiento de las relaciones birregionales”, 1996, p. 11. Igualmente, IRELA, “El diálogo interparlamentario Comunidad Europea-América Latina, 1974-1992: Un examen de las relaciones interregionales”, Documento de trabajo, n° 36, 1993.

<sup>602</sup> Cabe señalar que los debates y resoluciones derivadas de las Conferencias Interparlamentarias celebradas han sido un fiel reflejo de la evolución de las relaciones entre ambas regiones, pues los temas tratados por las mismas son los que han dominado la agenda interregional. Alemany, C., “Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina”, capítulo del libro de Frères, C., Gratius, S., Mallo, T., Pellicer, A., Sanahuja, J.A., (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo n° 15, 188 p., especialmente p. 53.

<sup>603</sup> Del Arenal, C., (ibídem p. 119).

<sup>604</sup> Este acuerdo era considerado de “nuevo tipo” en la medida en que incluía una cláusula evolutiva que preveía la creación de una Comisión Mixta que institucionalizaba la celebración de al menos una reunión anual para supervisar el seguimiento a los acuerdos. Por lo demás, no introducía ningún cambio especial con relación a los otros acuerdos firmados. C. del Arenal, (ibídem p. 4).

institucionalizar un esquema de relaciones vinculantes ni en materia de ayuda ni en cuestiones de comercio), permitió de manera unilateral y temporal la aplicación del Sistema General de Preferencias (SGP) a los productos que accedieran al mercado comunitario. Esta situación generó cierta crispación en los gobiernos latinoamericanos implicados, que reclamaban la aplicación de este sistema instaurado por la Comunidad a partir de 1971 y que se ha venido aplicando a todos aquellos países en desarrollo que no tienen convenio de asociación<sup>605</sup>.

Desde una perspectiva histórica, cabe señalar que estos primeros acuerdos coinciden en Europa con una fase de transformación en el que la política de cooperación europea (basada en parámetros post-coloniales) pasó a insertarse en el ámbito de las relaciones exteriores. Prueba de lo anterior, fue la publicación de una serie de documentos como las *Orientaciones de una Política de Cooperación al Desarrollo*, elaborado por la Comisión y enviado al Consejo, así como la puesta en marcha de un Programa de Acción para la política de cooperación comunitaria.

Consecuencia de lo anterior, la Comunidad mantenía una pauta orientada a la “*regionalización selectiva*”, pero quedaba completada con acciones a nivel mundial dirigidas a los PVD no asociados (tal y como habían recomendado la UNCTAD y la ONU)<sup>606</sup>. El resultado fue un primer programa de acción para los países PVD no asociados en el período comprendido entre 1976 y 1980 (creado gracias al impulso británico), consistente en una serie de ayudas económicas no reembolsables destinadas a la mejora del entorno rural y al aumento de la producción de alimentos de estos países. El porcentaje de las ayudas quedó distribuido de la siguiente manera: Asia recibió un 75%, América Latina un 20% y los países africanos no asociados un 5%.

En términos generales y aunque los acuerdos arriba mencionados suponían la apertura de nuevas opciones a los productos originarios de estos países latinoamericanos, la región todavía presentaba limitaciones de carácter económico, pues un gran número de países seguían los principios del modelo de sustitución de importaciones. Así lo prueba la escasa participación de Latinoamérica en la Cooperación de la CEE, que no pasó de un promedio del 2,7% en el período comprendido entre 1970 y 1977, a partir de esta fecha y coincidiendo con la crisis centroamericana, aumentaron los

---

<sup>605</sup> Este Sistema General de Preferencias (SGP) tenía como objeto permitir un aumento de los ingresos de importación de los países en vías de desarrollo (PVD) así como el fortalecimiento de su industria, tal y como había sugerido la UNCTAD. De los países latinoamericanos, Brasil, México y Argentina serían los únicos incluidos dentro de los diez principales beneficiarios. Ayuso, A., “La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 32, 1996, pp. 147 a 164, especialmente p. 151.

<sup>606</sup> Ayuso, A., (abide p. 152).

recursos europeos en la zona. Este aparente escaso interés desde el punto de vista de la cooperación económica se justificaría por el hecho de que realmente la Comunidad Europea buscaba ante todo el establecimiento de vínculos de solidaridad así como exportar intereses políticos basados en la primacía de ciertos valores democráticos y de justicia.

Por todo lo anterior, este tipo de acuerdos fueron catalogados por algunos autores como Torrent como “Acuerdos Vacíos”, en la medida en que surgieron ante la ausencia de certeza sobre qué temas tratar de política exterior así como por la falta de definición de las autoridades. Su carácter vacío deriva de la falta de una temática o contenido específico, pues tal y como indica este autor, “*si estuvieran llenos, serían política exterior de verdad*”<sup>607</sup>. En palabras de Sanahuja, estos acuerdos establecían ámbitos de cooperación sin fijar de manera específica una partida financiera para su gestión<sup>608</sup>.

### **2.3. La década de los ochenta y los acuerdos de segunda generación: aumento de los compromisos hacia la región**

En el ámbito de las relaciones internacionales, la década de los ochenta quedó marcada por la denominada “segunda guerra fría”, caracterizada por una fuerte base ideológica. Fruto de la misma, los Estados Unidos redujeron su política exterior (y la de sus aliados) a una confrontación de carácter pragmático en la que la amenaza no era tanto el comunismo, sino la Unión Soviética en sí.

En este contexto, los países periféricos cobraron un nuevo papel, de ahí que los Estados Unidos utilizaran su hegemonía sobre el continente americano para lanzar líneas de acción que le permitieran reafirmar su posición sobre su área de influencia. De alguna manera la tensión que se vivía entre las dos potencias se había trasladado a países terceros, económicamente muy desfavorecidos.

Ante esta situación, la actitud comprometida de la Comunidad Europea se sintió con especial fuerza en el conflicto centroamericano, en el que se buscó una solución pacífica y diplomática entre los países de la zona. El interés europeo tenía una doble vertiente, por un lado rebajar la tensión

---

<sup>607</sup> Torrent, R., “Regional Integration in Europe and the Americas and Bilateral Transatlantic Relations”, Giordano, P., (ed.), *An integrated approach to the European Union – MERCOSUR Association*, Chaire MERCOSUR de Sciences Politiques, París, 2002, pp. 207 a 223, especialmente p. 220.

<sup>608</sup> Sanahuja, J.A., “Un diálogo estructurado y plural”, *Nueva Sociedad*, n° 189, pp. 80 a 96, especialmente p. 91.

internacional (que se extendía ya a la periferia) y por otro lado, contribuir a resolver un conflicto con el que existía un cierto vínculo solidario, al menos desde el punto de vista ideológico (impulsado en gran parte por los partidos y corrientes socialdemócratas europeas así como por figuras políticas como Willy Brandt, cercanos a las tesis sandinistas).

Aunado a esta situación internacional, la década de los ochenta también tuvo una serie de acontecimientos relevantes que afectaron directamente a la vinculación de la CE con la región. Por un lado, el ingreso de España y Portugal contribuyó a posicionar América Latina como una zona geográfica con opciones; Además, la firma del Acta Única Europea en 1986 impulsó el proceso de integración europeo y formalizó la Cooperación Política Europea gracias a un acuerdo de los estados miembros sobre aspectos no incluidos en las competencias comunitarias con el fin de sentar las bases de una política exterior europea; Por último, la existencia de una crisis económica generalizada impactó también en las relaciones interregionales.

Estos tres factores incidieron de manera específica en la reactivación del interés comunitario por América Latina, que a lo largo de la década iría evolucionando hacia un *“diálogo político, concertación en todos los campos, cooperación económica y al desarrollo y establecimiento de las bases para una nueva relación asociativa que ha situado a la región en una posición cada vez más prioritaria en la pirámide de preferencias de las relaciones exteriores de la Unión Europea”*<sup>609</sup>. Lo anterior se tradujo en la puesta en marcha de un nuevo marco de entendimiento, con mayor compromiso por parte de las autoridades europeas.

Con esta perspectiva y teniendo como eje el conflicto centroamericano, después de haber identificado como principales problemas de la zona las cuestiones económicas y las desigualdades sociales existentes, el Consejo Europeo de 29 de marzo de 1982 adoptó la Primera Declaración que impulsaba el diálogo regional, por aplicación del principio de soberanía nacional y siguiendo el principio de respetar la voluntad de los pueblos. Este posicionamiento fue incluso reforzado posteriormente en el Consejo de Stuttgart de junio de 1983, que al mismo tiempo que apoyaba la iniciativa de diálogo regional lanzada en el Plan Contadora, estableció el llamado enfoque europeo que se materializó en una cumbre ministerial en San José de Costa Rica en septiembre de 1984 en el que por parte europea participaron España y Portugal y que estableció un doble plan de acción:

---

<sup>609</sup> Del Arenal, C., “Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1977): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 1, otoño-invierno, 1977, pp. 116 y ss., especialmente p. 116.

por un lado otorgar apoyo político al proceso de paz y, por otro lado, sentar las bases para un plan de cooperación.

Dos años después, en 1985, tuvo lugar la Conferencia San José II (celebrada en Luxemburgo), que institucionalizó el diálogo político y acabó cristalizándose en el Acta Única Europea en 1986. Sin embargo, un año más tarde las relaciones se debilitaron de ahí que las conclusiones de la Conferencia de Guatemala de 1987 hicieran especial alusión a la democratización de Nicaragua. Poco después, la actitud reticente de la Unión Europea impidió la concreción de un acuerdo económico y la misma línea se observó en las reuniones sucesivas de Hamburgo y San Pedro Sula (febrero de 1989), que aunque en términos considerados por algunos como ambiguos, permitió lograr un acuerdo para la concesión de ayuda extraordinaria.

Tras participar de manera activa en la resolución del conflicto centroamericano y una vez tomada la senda de vinculación con la región latinoamericana, la Comunidad Europea centró sus esfuerzos en el diálogo grupo a grupo y con países específicos. Así, poco después de la fusión del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo nació el llamado Grupo de Río, con el que la Unión Europea estableció un primer contacto en septiembre de 1987<sup>610</sup>, respondiendo así al interés europeo en formalizar un diálogo con un actor de alcance regional en temas tan diversos como integración, cooperación y diálogo político. En un principio surgieron algunas reticencias por el lado europeo, debido principalmente a la heterogeneidad de intereses existentes en un grupo tan vasto de países, lo que según algunos expertos constituía una barrera para el fomento del diálogo región con región.

Aunque inicialmente los temas de diálogo se enfocaron al proceso de paz de Centroamérica y a la consolidación de regímenes democráticos en la zona, con los años se han ido introduciendo aspectos económicos (con exclusión expresa de temas como el comercio o la deuda). En términos generales y como han indicado algunos autores, el diálogo de la UE-Grupo de Río ha quedado debilitado, siendo sobrepasado por otros foros como las cumbres bi-regionales o bien organismos con mayor peso político (como es el caso de la OEA en relación a temas como democracia, paz y seguridad)<sup>611</sup>.

---

<sup>610</sup> El “Grupo de Río” surgió como “Grupo de los 8” (por la fusión de Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo). En 1990 se unió un representante rotatorio de América Central y otro de la zona del Caribe. En el año 2000 se unieron todos los países centroamericanos, hasta integrar los 19 actuales. Como señala Sanahuja, aunque la zona del Caribe cuenta con un representante rotatorio, realmente estamos ante un foro de concertación política de carácter regional. Sanahuja, J.A., (ibidem p. 87).

<sup>611</sup> Sanahuja, J.A., (ibidem p. 88).

Como ya mencionábamos al principio de este capítulo, el papel de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo fue fundamental en esta etapa. Al igual que hizo el Parlamento Europeo, la Comisión Europea también impulsó las relaciones con América Latina a través de una serie de documentos de apoyo, como las *Orientaciones para un fortalecimiento con América Central*, elaborado en 1981 en el que gracias al fomento de la integración centroamericana, se buscaban mejoras económicas y crecimiento para la zona. Posteriormente y con el apoyo del SELA, la Comisión también contribuyó en otro documento: *Orientaciones para fortalecer las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina*.

De igual manera cabe destacar la labor desarrollada por el Consejo Europeo que, coincidiendo con la adhesión de España y Portugal en la CE, solicitó a la Comisión que presentara una comunicación que posicionara la cooperación interregional como elemento clave de la política europea, incentivando para ello nuevas líneas de acción tanto públicas como privadas e invitando igualmente a ampliar la presencia europea en América Latina. Resultado de lo anterior, el Consejo dio el visto bueno a un documento denominado “*Nuevas orientaciones de la CEE para las relaciones con América Latina*”, con un impacto más político que real por cuanto si bien no aumentaba los fondos existentes para la región sí realizaba la cooperación política existente.

Sin embargo y como han señalado algunos autores, la Unión Europea trazó una política de cooperación basada en una amplia gama de instrumentos con el fin de dar respuesta a las amplias necesidades de la región. Como ha destacado Ayuso, durante la primera parte de la década de los ochenta el tipo de cooperación otorgado respondía a patrones clásicos, orientados a impulsar el desarrollo rural (67%) frente al industrial (13%) y los servicios (8%). Posteriormente se dio paso a un tipo de cooperación más variado, que atendía los intereses específicos y las necesidades de los países involucrados<sup>612</sup>. De igual manera, las categorías sobre las cuales se estructuraba la ayuda europea fueron: la cooperación para el desarrollo que se elevaba a un 90% del total (e incluye cooperación financiera y técnica, ayuda alimenticia, apoyo a ONG), la ayuda humanitaria que representaba el 6% y la denominada Cooperación Económica con un 4% (cuyos esquemas de financiación fueron cambiando a medida que aumentaban las condiciones económicas de las partes involucradas, pasando de una financiación casi total de los proyectos a una participación europea equivalente al 80%).

---

<sup>612</sup> Ayuso, A., (ibídem p. 9).

En este contexto político, se puso en marcha la denominada “Segunda Generación” de acuerdos bilaterales de cooperación, fundamentados jurídicamente en el artículo 235 del Tratado CEE. Entre los mismos, cabe señalar:

### *2.3.1. El Acuerdo Bilateral de Cooperación con Brasil*

El interés en Brasil se fundamentaba en el peso económico del país sobre su entorno, no en vano representaba más de un cuarto del comercio total de la CE con la región, destacando sobre manera en la proveeduría de materias primas. Firmado en 1980, fue el primer acuerdo bilateral de cooperación del grupo de los denominados de “segunda generación”, iba más allá del ámbito comercial que había caracterizado a sus antecesores y se fundamentaba para ello en los términos jurídicos del artículo 235 del Tratado CEE<sup>613</sup>.

Una de las novedades del Acuerdo firmado con este país y debido al mayor grado de desarrollo económico con respecto a otros de su entorno, fue la inclusión en materia de cooperación de un esquema de reciprocidad que en algunos casos llegaba a la co-financiación.

### *2.3.2. El Acuerdo con el Grupo Andino*

Poco después, dentro de este diálogo sub-regional impulsado desde Europa se firmó un acuerdo con el Grupo Andino<sup>614</sup>, considerado como el primero de esta naturaleza firmado por la CE una asociación de integración regional latinoamericana. Esta nueva etapa sucedía a una anterior caracterizada por una serie de proyectos de corte bilateral lanzados para la zona, cuyo objetivo era resolver las prioridades en áreas como el desarrollo rural, la salud y la educación, entre otros.

Es importante señalar respecto del Grupo Andino que si bien desde el punto de vista económico y comercial no se trataba de países que a título individual representaran un interés particular para la Comunidad Europea, sí lo era a nivel de conjunto. Por ello y debido a su balanza comercial deficitaria, se les otorgó la categoría de Países en Vías de Desarrollo (PVD) y por lo tanto se les

---

<sup>613</sup> Precisamente el poder económico del país y la competitividad internacional de algunos de sus productos impidió que la CE reconociera a Brasil como País en Vías de Desarrollo (PVD), aunque sí lo incluyó dentro de los países del Grupo de los 77. Ayuso, A., (ibídem p. 8).

<sup>614</sup> La Comunidad Andina (CAN) incluye en la actualidad a cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), tras el retiro de Venezuela en 2006. La CAN se formó en 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena que estableció el llamado “Pacto Andino”, posteriormente transformado en la Comunidad Andina gracias al Protocolo de Trujillo de 1996. La Declaración de Roma (1996) inició el diálogo político y desde entonces se han celebrado reuniones presidenciales y ministeriales específicas.



aplicaría una cláusula especial contenida en el Reglamento 3.752/83, que establecía mejoras específicas en el Sistema General de Preferencias.

Este acuerdo de cooperación estableció unos mecanismos institucionales de seguimiento (creando una comisión mixta así como subcomisiones especializadas) y estableció el SGP Drogas de 1990 que posteriormente sería ampliado a Centroamérica. Cabe señalar que con el tiempo, una tercera etapa de 1993 a 2003 coincidirá con la entrada en vigor en 1992 de un nuevo acuerdo de cooperación (de tercera generación) que a nivel de las relaciones bilaterales impulsó el vínculo en temas de comercio, inversiones y tecnología y a nivel comunitario ayudó a consolidar el proceso de integración andino (SGCAN), estableciendo en 1995 un diálogo especializado contra las drogas que ponía en práctica un esquema de responsabilidad compartida.

Finalmente, en 1996 se logra establecer un diálogo político de manera institucional que amplió la agenda de las relaciones bi-regionales y estableció una estructura institucional. Igualmente, se instauró un Sistema General de Preferencias Andino y se amplió y renovó el SGP Drogas, lo que incluía un mayor control de aquellas sustancias utilizadas para la elaboración de drogas ilegales.

### *2.3.3. El Diálogo de San José UE – Centroamérica*

Como ya se adelantaba en párrafos anteriores, el 12 de noviembre de 1985 durante la II Conferencia Ministerial celebrada en Luxemburgo que daba seguimiento a una previa realizada a finales de septiembre de 1984 en San José, Costa Rica, se suscribió el Acuerdo de Cooperación entre el Consejo de las Comunidades Europeas y los Gobiernos de Centroamérica, conocido como Acuerdo de Luxemburgo.

En el marco de este acuerdo se creó una Comisión Mixta de Cooperación, que tendría a su cargo el examen y fomento de las acciones necesarias y la evaluación de resultados con el objeto de hacer efectiva la cooperación planteada. Lo cierto es que la agenda sufrió una serie de ajustes, debido a la falta de sincronía entre las expectativas de las partes. Por el lado europeo, el interés se enfocaba en resolver el proceso de paz evitando así el ceder posiciones a favor de las demandas centroamericanas, partidarias de abrir vías de acceso al mercado y de reducir la deuda. Posteriormente, en la década de los noventa se incluyeron temas como la integración regional, la ayuda para la reconstrucción de la región en momentos de catástrofes naturales y el mantenimiento de las preferencias comerciales del SGP – Droga (concedidas en 1991).

En un principio estaba previsto que las reuniones ministeriales fueran anuales y contaran con la participación a título de observador del Grupo de Contadora. Sin embargo, en 1986 se modificó el formato y pasaron a celebrarse cada dos años, debido en parte a la saturación a la que estaba siendo sometido el Consejo de la UE (con el consiguiente aumento del número de conferencias ministeriales a las que tenía que asistir en el marco de su política con terceros países), pero también y como indica Sanahuja, como una forma de mostrar *“el creciente desinterés europeo por Centroamérica, debido a la finalización de los conflictos armados y la “devaluación estratégica” de la región tras la Guerra Fría”*<sup>615</sup>.

#### **2.4. La década de los noventa y la búsqueda del diálogo permanente**

Los cambios ocurridos en la escena internacional a finales de la década de los ochenta provocaron una redefinición del papel de la CE frente a terceros países. Por un lado, la atención se concentró en asentar las bases del proceso de construcción europeo que iniciaba una nueva etapa con la entrada en vigor del Tratado de Maastrich (1992) y, por otro lado, se pretendía reforzar los vínculos hacia el Norte (con la incorporación de los países nórdicos al proyecto europeo), así como hacia el Este (con la entrada de Austria a la CE y la negociación para la adhesión de nuevos países de la zona). Ante este escenario, era comprensible que la Unión Europea cambiara el foco de sus intereses.

Por su parte, América Latina empezaba a consolidar los diferentes procesos democráticos, lo que se unió a una cierta mejoría de los índices económicos de la zona y en especial del control de la deuda externa (verdadero quebradero de cabeza durante la década precedente).

Dado el contexto y a partir de este momento, desde el punto de vista político se produce un cambio en la estrategia europea hacia la región, pasando de una visión de corto plazo a otra fundamentada en la búsqueda de un diálogo permanente apoyado con la puesta en marcha de políticas conjuntas y coordinadas. Al respecto, se trazaron dos líneas de diálogo claramente diferenciadas: por un lado el orientado a Centroamérica, que gracias al Acuerdo de Cooperación y al Plan Especial de Cooperación Económica con Centroamérica (PEC) patrocinado por la ONU, buscó dotar de un apoyo económico a la reconstrucción de la zona. Por otro lado, la establecida con los países adscritos al Grupo de Río, que se convirtió en un interlocutor privilegiado del diálogo regional.

---

<sup>615</sup> Sanahuja, J.A., *Nueva Sociedad*, n° 189, especialmente p. 88.

Así por ejemplo, en 1989 tuvo lugar una reunión en Granada (España) entre ministros comunitarios y del Grupo de Río, presidida por Jacques Delors (presidente de la Comisión en aquel entonces), en la que se sentaron las bases para futuras reuniones que establecieran un diálogo diferenciado con la zona. La relación se concretó de manera específica en la reunión de Roma de diciembre de 1990 (a la que acudieron representantes europeos como diversos ministros comunitarios, el comisario Matutes, así como representantes de los gobiernos latinoamericanos implicados, de organismos internacionales y un representante del Parlamento Europeo). Dicha conferencia, a través del documento final conocido como *"Declaración de Roma"*, sirvió para institucionalizar el diálogo político entre la CE y el Grupo de Río. Con posterioridad se convocaron sucesivas reuniones, destacando la realizada en Sao Paulo en 1994 que a través de la *"Declaración de Sao Paulo"* determinó una serie de líneas de acción conjuntas en materia política, económica y de cooperación<sup>616</sup>.

Al igual que ocurrió en la década precedente, las instituciones europeas pusieron en marcha iniciativas que impulsaron el vínculo entre ambas regiones. Por un lado, la Comisión Europea publicó en junio de 1990 un documento estableciendo las nuevas pautas hacia la región (*"Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los noventa"*). Este documento, que mantenía las grandes líneas de la política de cooperación europea, instauró en el ámbito político la denominada cláusula democrática según la cual la aplicación de los diferentes acuerdos interregionales y bilaterales debía respetar los principios democráticos y los Derechos Humanos. Igualmente y en el área de la política de cooperación establecía un enfoque ambiental dentro del cual se podían distinguir diferentes programas orientados a los países más pobres y a aquellos con mejor situación económica. Prueba de este interés de la Comisión en la zona fue la apertura de un mayor número de delegaciones u oficinas de representación, así como su participación como observador en organismos como la OEA, la ALADI y el SELA, lo que unido al impacto de las cumbres sirvió para impulsar un diálogo renovado y dinámico entre las partes.

Igualmente y como ya ocurriera anteriormente, el Parlamento Europeo asumió un papel dinamizador, al convertirse en portavoz de las necesidades latinoamericanas gracias al diálogo resultante de las Conferencias Interparlamentarias.

---

<sup>616</sup> Ver la página electrónica del Parlamento Latinoamericano: <http://www.parlatino.org>

El Consejo Europeo también jugó un rol importante. Así en un Acuerdo del Consejo de 19 de diciembre de 1990, se sentaron las bases para el establecimiento de “*Orientaciones generales de la Cooperación financiera y técnica a favor de los PVD de América Latina y Asia para el período 1991-1995*”. Al igual que el documento elaborado por la Comisión en junio de 1990, este programa seguía la misma línea de cooperación trazada en los años anteriores, quedando la ayuda condicionada a motivaciones de índole política, salvo la destinada a países con serios problemas económicos y de desarrollo. Siguiendo este esquema, el Consejo aprobó un Reglamento de base n° 443/92 de 25 de febrero de 1992 (conocido como “Reglamento ALA”)<sup>617</sup>, que establecía las normas que debían aplicarse para la ejecución de proyectos relacionados con la ayuda financiera y técnica a la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina (siguiendo el plan previamente establecido en las orientaciones quinquenales 1991-1995). Entre los temas a tratar se hacía especial hincapié en: el desarrollo del potencial científico y tecnológico, el impulsó a instituciones democráticas, las ayudas a las pequeñas y medianas empresas mediante la creación de programas específicos (Al Invest por ejemplo) y la cooperación regional.

#### 2.4.1. Los acuerdos de tercera generación

Como hemos podido observar, en la evolución del vínculo entre la Unión Europea y América Latina se deduce de manera clara la existencia de un “*hilo conductor (...) que ha sido la intensificación y ampliación de la misma*”<sup>618</sup>, lo que posibilitó, entre otras cosas, la firma de convenios cada vez más elaborados. Aparecen así los denominados acuerdos de “tercera generación” considerados piezas clave de la nueva política de cooperación de la Unión Europea, que a partir de entonces adquirirá dos nuevos enfoques: la ayuda al desarrollo a los países menos avanzados y la cooperación económica y comercial con aquellos países más desarrollados<sup>619</sup>.

---

<sup>617</sup> DO L 52/192, p. 1. Este Reglamento ha sido objeto de varias modificaciones posteriores aunque en términos de estructura sigue siendo el mismo. Sirvió de antesala para una oleada de acuerdo de 1995, 1996 y 1997, así como para el lanzamiento de las Cumbres UE – AL a partir de 1999. Abarca la cooperación no sólo con América Latina sino también con Asia y es la base de toda la cooperación comunitaria con América Latina. R. Torrent, “Las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperanzado”, artículo contribución a la Conferencia inaugural del Observatorio de las relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL/EULARO), Barcelona, 3 y 4 de febrero de 2005, p. 26.

<sup>618</sup> Del Arenal, C., (ibídem p. 119).

<sup>619</sup> Del Arenal, C., (ibídem p. 123).

En el caso de América Latina, esta tercera generación de acuerdos se configuró en torno a tres pilares básicos: el diálogo político<sup>620</sup>, la cooperación y el comercio, destacando la inclusión de conceptos como democracia, desarrollo sostenible y derechos humanos. De todos ellos, el tema más controvertido (como ya se avanzó al inicio de este rubro) fue la denominada “Cláusula Democrática” que *“obligaba a los países firmantes a respetar los derechos humanos y a garantizar el mantenimiento de regímenes democráticos”* (el primer acuerdo en incluir esta cláusula fue el realizado con Argentina en 1990, desde esa fecha el resto de los acuerdos también la han incluido a excepción del firmado con México<sup>621</sup>). De igual manera, estos acuerdos de tercera generación generalizaron la inclusión de una “cláusula evolutiva” similar a la existente en el Acuerdo firmado en 1975 entre México y la Comunidad Europea.

#### 2.4.2. Los acuerdos de cuarta generación

Coincidiendo con el reforzamiento de las negociaciones multilaterales gracias a la Ronda de Uruguay del GATT y la posterior creación de la OMC en 1994, la segunda parte de la década de los noventa trajo nuevos aires al entorno internacional.

Esta situación propició, como ha señalado Del Arenal, que tan sólo dos años después de haberse firmado los acuerdos de tercera generación se concluyera una nueva ola de acuerdos denominados de cuarta generación<sup>622</sup>, que trataban de dar respuesta a las necesidades de los Estados en un contexto global caracterizado por los cambios rápidos y los intereses comerciales y de inversión. Por ello y a diferencia de lo que ocurrió en las generaciones de acuerdos precedentes (enfocadas a aspectos como el diálogo político y la cooperación al desarrollo), en esta nueva etapa la atención se centró en profundizar las relaciones económicas y la liberalización del comercio, de ahí que este nuevo bloque de acuerdos se caracterice por ser más selectiva en las relaciones bi-regionales y por

---

<sup>620</sup> A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos, el concepto de diálogo político que trata de instaurar la Comunidad Europea en sus relaciones con terceros países tiene una connotación especial, en el sentido de que se define más por sus características institucionales que por su contenido. De hecho, el Tratado de Maastricht, documento de referencia en este tema, vincula de manera directa el diálogo político a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión, que hasta ese momento era de competencia compartida con los Estados miembros.

<sup>621</sup> Como señala Lobejón, L.F., México se negó a incluir inicialmente esta cláusula por considerarla denigrante. El tema no sólo fue discutido durante el acuerdo de 1991 sino que volvió a salir a la luz en las sucesivas negociaciones, en concreto en el Acuerdo Global de 1997 y posteriormente en el Acuerdo de 2000. Lobejón, L.F., (ibídem p. 73).

<sup>622</sup> Del Arenal señala como punto de partida de esta generación de acuerdos la propuesta realizada en el marco de la IV Reunión Ministerial Unión Europea – Grupo de Río, celebrada en Sao Paulo los días 22 y 23 de abril de 1994, que pretendía la negociación de un Acuerdo Interregional entre la Unión Europea y MERCOSUR. Del Arenal, C., (ibídem p. 126).

otorgar preferencia a la vinculación con grupos sub-regionales o con países con cierto peso económico y comercial dentro de la región.

La mayoría de los expertos coinciden en señalar que la Unión Europea dio un gran paso con los cambios introducidos en los acuerdos de cuarta generación, no en vano en los años previos América Latina había perdido peso específico ante la Comunidad Europea debido, entre otros factores, al aumento considerable de los intercambios comerciales intra-comunitarios. Lo anterior perjudicó seriamente el vínculo existente entre la Comunidad Europea y las economías en desarrollo (entre las que se incluyen no sólo las de América Latina, sino también las de los países ACP, tradicionalmente vinculados a la Unión Europea), lo que tuvo como resultado inmediato un mayor acercamiento de los países latinoamericanos hacia sus vecinos inmediatos (tal fue el caso de México con América del Norte y de los países del MERCOSUR entre sí).

El primer paso hacia la firma de estos acuerdos se dio en la IV Reunión Ministerial Unión Europea-Grupo de Río que tuvo lugar en Sao Paulo el 22 y 23 de abril de 1994, en la que se habló de *“una estrategia de mediano y largo plazo (que permitiera concluir) una asociación genuina en los campos económico, comercial, industrial, científico y tecnológico”*. El resultado fue la promoción de un Acuerdo Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR que se extendería a otros acuerdos firmados con Chile y México.

Poco después, el interés por establecer vínculos más estrechos quedó patente también en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo de Corfú en junio de 1994, fecha en la que por primera vez en mucho tiempo se destacó *“la importancia que atribuyen a las relaciones con América latina y sus agrupaciones regionales”*. En este caso, la alusión expresa al concepto de agrupación regional se tradujo en una nueva estrategia europea basada en el “interregionalismo”, es decir, en el establecimiento de una *“asociación bi-regional a partir de una red de acuerdos de asociación y libre comercio con MERCOSUR, Chile y México, compatibles con las normas de la OMC, y de acuerdos de cooperación de “tercera generación” con los países andinos y Centroamérica”*.

Posteriormente, el 31 de octubre de 1994 el Consejo Europeo celebrado en Essen elabora un *Documento Básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, que sirvió de base para analizar los problemas a los que tenía que enfrentarse el continente y en el que se afirmaba que *“los países y los pueblos de la Unión Europea están unidos a los de América Latina*

y el Caribe por muchas raíces comunes de carácter histórico, espiritual y cultural y comparten con ellos los valores e ideales de libertad, solidaridad, derechos humanos universales y estado de derecho”. De manera específica, uno de los rubros del documento señalaba la necesidad de “(...) seguir estrechando los lazos culturales con nuestros asociados e incrementar los intercambios a todos los niveles (...)”. De manera específica, el documento hacía referencia al establecimiento de vínculos más estrechos con el Grupo de Río, los países de Centroamérica y el MERCOSUR, privilegiando las relaciones basadas en valores democráticos. En las reuniones posteriores del Consejo Europeo (como la celebrada en Alemania a finales de diciembre de 1994), la Comunidad Europea ratificó su voluntad de “dar vida a una nueva y amplia relación” con el continente latinoamericano, instando a la Comisión y al Consejo a iniciar las negociaciones para la firma de un “acuerdo marco interregional” con los países del MERCOSUR así como con México y Chile.

Como colofón a este interés renovado, en octubre de 1995 la Comisión Europea mediante una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo<sup>623</sup> abrió una nueva fase en la política de la UE hacia la región, al fijar las condiciones básicas para impulsar las relaciones con América Latina basándose en el interés estratégico de Europa hacia la zona. Por primera vez se propuso el lanzamiento de una política específica para el continente latinoamericano, distinta a la existente en Asia.

La respuesta institucional a este documento fue elaborada por el Parlamento Europeo en diciembre de 1996 (conocida como “Informe Bertens”)<sup>624</sup>, que a diferencia del esquema propuesto por la Comisión Europea proponía un Programa de Acción Global para América Latina en el que se implicarían todos los estados miembros. Según este documento, el Parlamento asumiendo de nuevo un papel dinámico y atendiendo a la identificación de América Latina como zona geográfica de importancia para la UE, solicitó a la Comisión y al Consejo la delimitación de un Programa de Acción Global en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común en relación con América Latina, que estuviera dotado de presupuesto suficiente. A su vez, invitaba a los Estados Miembros a llevar a cabo iniciativas de inversión en la región e instaba a todos los actores interesados (gobiernos, instituciones comunitarias, sociedad civil, empresas, etc.) a establecer un diálogo

---

<sup>623</sup> Comunicación “UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación”, Unión Europea (COM(95)0495 - C4-0489/95).

<sup>624</sup> Resolución A4-0416/96 de 16 de abril de 1996 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000” (COM(95)0495 – C4-0489/95).

trasatlántico entre Latinoamérica y la UE similar al ya existente entre Estados Unidos y la UE (aunque no necesariamente con las mismas pautas).

Como ya mencionábamos brevemente, dentro de los acuerdos de cuarta generación suscritos destacan:

#### A. El acuerdo UE-Mercosur<sup>625</sup>

Los vínculos económicos y políticos entre la Unión Europea y el Mercosur se acentuaron a partir del año 1992, debido a la existencia de una serie de elementos comunes que merecían la pena ser explotados, tal y como lo puso de manifiesto una comunicación de la Comisión al Consejo sobre la profundización de la relación con el Mercosur de marzo de 1995, al señalar que: *“El diálogo político iniciado, particularmente al margen del diálogo con el Grupo de Río y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha aportado ya sus frutos poniendo en evidencia los intereses mutuos de una intensificación de las relaciones entre los dos interlocutores ...”*<sup>626</sup>.

La propia Comisión planteó en la comunicación anteriormente citada varias opciones posibles, que se concretaron en la firma de un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica basado en la preparación para la liberalización comercial, el apoyo a la integración del Mercosur y el desarrollo de una concertación más amplia con el fin de lograr los fines buscados<sup>627</sup>. Sobre estos principios, el Consejo de la UE aprobó el 12 de junio de 1995 una decisión por la que autorizaba a la Comisión Europea a negociar este acuerdo marco interregional. Decisión que se fundamentó en una propuesta presentada por la Comisión Europea en abril del mismo año, que enfatizaba el “alcance estratégico”<sup>628</sup> del Acuerdo. Finalmente el Acuerdo se firmó en Madrid el 15 de diciembre de 1995 y entró en vigor el 1 de julio de 1999.

---

<sup>625</sup> Es difícil identificar una fecha exacta del inicio de estas negociaciones. Se cree que gracias a la presión de los servicios de la Comisión sobre los Gobiernos de los estados del Mercosur solicitando la modificación del Tratado de Asunción de tal manera que especificara que contenía personalidad jurídica y de esta manera poder plantear un acuerdo interregional “de organización a organización”. La modificación se dio con el Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994, por lo tanto se puede deducir que el origen de las negociaciones entre la Comisión y el Mercosur es anterior a dicha fecha. Al respecto, R. Torrent, “Las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperanzado”, contribución a la conferencia inaugural del Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina OBREAL - EULARO, Barcelona 3 y 4 de febrero de 2005.

<sup>626</sup> Comisión Europea, “Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur”, Comunicación de la Comisión al Consejo, Bruselas, 10/11/1994, COM (94) 428 final, p. 10.

<sup>627</sup> Aldecoa, F., “El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, pp. 761 a 792, especialmente p. 782.

<sup>628</sup> Comisión Europea, COM (94) (ibídem 428).



Calificado por muchos como un acuerdo *“pionero, marco, transitorio, horizontal y de naturaleza preferencial”*<sup>629</sup>, su objetivo era establecer un vínculo “inter-regional” entre dos organizaciones que eran claros exponentes del modelo de regionalismo abierto o de lo que algunos expertos han denominado *“regionalismo abierto al cuadrado”*<sup>630</sup>. Precisamente por su naturaleza y ambiciosos objetivos ha sido catalogado como *“el precursor de los acuerdos de cuarta generación”* en la medida en que *“amplía los ámbitos materiales e incluye una cláusula evolutiva y elementos de evidente dimensión política como el respeto a la democracia y los derechos humanos”*, abriendo la vía igualmente para *“el acceso a programas plurianuales ínter comunitarios”*, así como *“al libre cambio interregional”*, instaurando por todo ello *“un diálogo político birregional continuo e institucionalizado en cualquier tema de interés común”*<sup>631</sup>.

A pesar de algunas opiniones contrarias, no puede decirse que este fuera el primer acuerdo bi-regional firmado por la Unión Europea en sentido estricto, pues en la década de los ochenta se concluyeron acuerdos con los países centroamericanos, con la actual Comunidad Andina (Acuerdo de Cartagena) y con los países de la ASEAN.

## B. El acuerdo UE-Chile

La Unión Europea firmó el 18 de noviembre de 2002 un Acuerdo de Asociación con Chile, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003 y fue reformado en el 2004 como consecuencia de la ampliación de la UE. Previamente y gracias al contexto creado a partir del Acuerdo Marco de Cooperación en 1996, ambas partes llevaron a cabo una serie de rondas de negociación con el fin de determinar los aspectos clave a tratar en el futuro Acuerdo.

Este Acuerdo se enfocó en asuntos como el diálogo político, la cooperación y el comercio (con inclusión de las áreas de comercio de bienes, servicios y licitaciones oficiales, liberalización de la

---

<sup>629</sup> Cienfuegos, M., “La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur en la encrucijada”, *Documentos CIDOB*, n° 15, 2006, 170 p., especialmente p. 44.

<sup>630</sup> Torrent, R., (ibídem p. 15). Estamos ante un acuerdo “de organización a organización”, en el que no intervinieron los Estados miembros. En concreto y según este autor, se trataría del primer acuerdo firmado entre dos uniones aduaneras con personalidad jurídica propia (al respecto, fue muy comentada entre los funcionarios de Bruselas de la época la presión ejercida por la Comisión Europea para que las autoridades del Mercosur introdujeran los cambios necesarios en el texto jurídico constitutivo, situación que quedó corregida con una interpretación amplia del artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto.

<sup>631</sup> Cienfuegos, M., (ibídem p. 45).

inversión y de los flujos de capital, protección de la propiedad intelectual y establecimiento de un mecanismo para la resolución efectiva de disputas).

De manera paralela a este Acuerdo y como algo pionero, Chile y la UE suscribieron en septiembre de 2002 un Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica, así como un Acuerdo Horizontal en el ámbito del transporte aéreo (adoptados en el Consejo de Ministros el 27 junio 2005).

### C. El acuerdo UE-México<sup>632</sup>

Como ya se ha mencionado, la razón de iniciar relaciones con México en vista a la negociación y posterior firma de un acuerdo no fue con la intención de restar impacto al TLCAN (*“reacción al NAFTA”*<sup>633</sup>), sino una forma de dar seguimiento al proceso de vinculación iniciado por la Comunidad Europea con América Latina a partir de las negociaciones con el Mercosur y Chile. De hecho y como veremos más adelante, el origen de esta iniciativa se ubica en el año 1992, momento en el TLCAN ya estaba en avanzado proceso de negociación.

Por último y al hacer un breve recuento de los acuerdos suscritos, llama la atención la ausencia de iniciativas a favor de la Comunidad Andina y América Central. Según algunos autores, la justificación ofrecida por la Comunidad Europea de manera oficiosa (que no oficial) era que *“(…) los graves problemas internos hacían a ambas zonas “poco maduras” para la profundización o ampliación de sus relaciones con la Comunidad”*<sup>634</sup>, a lo que habría que sumar las fuertes asimetrías existentes entre los involucrados. Para paliar esta situación, la única iniciativa que se llevó a cabo en la zona fue la puesta en marcha de un esquema especial dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (lo que se denominó el *“SPG-drogas”*), aplicado en primer lugar en la Comunidad Andina en 1990 y posteriormente, en 1991, en América Central. Este propuesta fue interpretada como una manera de seguir los pasos a la política de Estados Unidos para la zona (Iniciativa Andina del Presidente Bush senior), de tal manera que no se perdiera influencia en la zona.

Para América Latina, estos acuerdos, además de ofrecer respuesta a necesidades específicas del momento, como el interés por ampliar las relaciones externas, servían como barrera frente a la omnipresencia norteamericana que en aquella época se enfocaba en sacar adelante el ALCA. De

---

<sup>632</sup> Según lo dicho anteriormente, el inicio de las negociaciones se remontaría al año 1992/93. En ese momento el TLCAN ya se estaba negociando pero se desconocían los efectos del mismo.

<sup>633</sup> Torrent, R., (ibidem p. 14).

<sup>634</sup> Torrent, R., (ibidem p. 19).

esta manera, aparecían como una opción de diversificación o “contrapeso”. En términos generales, los acuerdos de tercera generación fueron innovadores, más sin embargo lejos de acabar con las demandas de los países latinoamericanos estas siguieron en aumento debido en parte a las reticencias europeas por abrir el sistema de preferencias comerciales, lo que acabó generando mayor presión latinoamericana para formalizar una cuarta generación de acuerdos.

Aunque introdujeron lo que algunos expertos han denominado una “cooperación avanzada”, lo cierto es que no crearon instrumentos para practicarla lo que obligaba a hacer uso de la negociación en los casos de relación recíproca de cooperación y a la aprobación unilateral y consiguiente aceptación cuando se trataba de ayuda concedida. El resultado fue un agotamiento del potencial de dicha cooperación por falta de mecanismos específicos<sup>635</sup>.

## **2.5. Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el nuevo milenio**

Como se ha visto, la segunda mitad de la década de los noventa marcó un antes y un después en la relación entre ambas regiones. Por el lado europeo, el punto de intersección lo constituyeron dos documentos, la estrategia para América Latina de 1994 elaborada por el Consejo y el documento de estrategia de la Comisión Europea del año 1995, citado anteriormente, que tomando en consideración las necesidades de América Latina en aquel entonces (entre ellas su inserción económica internacional, la integración regional las reformas estatales y la resolución de las diferencias sociales), creó un marco estratégico para regular las relaciones cuyo objetivo último era la promoción de un mayor grado de vinculación que se materializaba en última instancia a través de acuerdos de “asociación”. La mayor parte de los autores coincide en señalar que ambos documentos sirvieron de base para impulsar en clima de entendimiento entre las partes y favorecer el diálogo político que acabaría instaurándose a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>636</sup>.

Este período coincide en América Latina con un cierto dinamismo desde el punto de vista del desarrollo económico y democrático. Como ya hemos visto en otras partes de este estudio, el

---

<sup>635</sup> Ayuso, A., (ibídem p. 13).

<sup>636</sup> Frères, C., Sanahuja, J.A., “Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia”, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, noviembre 2005, 87 páginas, especialmente p. 23. Documento electrónico: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/doc/project\\_i2\\_es\\_2004.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/la/doc/project_i2_es_2004.pdf). Igualmente, Frères, C., Sanahuja, J.A., (coords.), “América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria”, Icaria-Antrazyt, Madrid, 2006, 507 p.

regionalismo abierto se abre paso en un mundo cada vez más globalizado y caracterizado por la caída del bipolarismo y el fin de la Guerra Fría. Los dogmas del Consenso de Washington trajeron consigo una serie de reformas estatales y otorgaban a los mercados un rol principal. En este contexto, la firma de acuerdos de libre comercio tuvo especial relevancia, sobre todo en América Latina que acogió con entusiasmo estas nuevas tendencias y parecía entrar en periodo de cierta bonanza.

Como es sabido, la situación se complicó con las sucesivas crisis financieras que atravesó la región a finales de la década de los noventa, lo que unido a las tensiones entre regionalismo y multilateralismo, la incertidumbre sobre las negociaciones internacionales, las crisis de gobernabilidad de algunos países de la zona o la persistencia de los altos índices de pobreza y desigualdad provocó que se acuñara el concepto de “quinquenio perdido”. Las teorías neoliberales, tan aplaudidas en los años previos, entraron en declive y se produjo el estancamiento de los procesos de integración (el ALCA es un buen ejemplo) y, al mismo tiempo, se produjo el surgimiento de otros nuevos, bajo una estrategia parcializada y neo-nacionalista.

A esta situación de la región, se unió el impacto de los acontecimientos del 11 de septiembre y el consiguiente replanteamiento de los esquemas que hasta entonces prevalecían en el entorno internacional. Es un hecho que durante el mandato del presidente Bush, el multilateralismo atravesó sus horas más bajas debido en parte al débil papel jugado por las Naciones Unidas en el conflicto de Irak. Igualmente, la falta de resultados concretos en las negociaciones de comercio global, provocó una huida de las corrientes multilaterales, situación que no benefició al regionalismo sino a nuevos actores, entre ellos las denominadas potencias medias como China, Brasil, África del Sur, entre otros. Este entorno de incertidumbre genera que América Latina deje a un lado los proyectos integradores que marcaron el final de la década de los noventa, dando como resultado que algunos países se decanten por lo que se ha denominado “el aumento del neo-nacionalismo económico”, promovido por algunos líderes políticos (como Chávez en Venezuela).

Aunque las diferencias entre el nacionalismo y el regionalismo no son nuevas, lo cierto es que los recientes procesos de integración que se están desarrollando en la región tratan de superar el modelo de “regionalismo abierto” característico de la década de los noventa. No existe un parámetro claro y de alguna manera, son proyectos difusos, marcados por agendas politizadas y, por lo tanto,

que presentan dificultades a la hora de llegar a consensos. Algunos autores, como Sanahuja, lo califican de regionalismo “post-liberal” y lo ven desde una perspectiva de transición<sup>637</sup>.

#### *2.5.1. Período introspectivo de la Unión Europea y redefinición de su papel internacional*

Coincidiendo con el cambio de siglo, la Unión Europea se ha sumergido en un proceso introspectivo, fruto entre otras razones, de su propia expansión. La incorporación de nuevos países miembros ha obligado a buscar una redefinición de la identidad y vocación de la región (así, zonas como el Mediterráneo cobran un mayor protagonismo en detrimento de otras).

Además y coincidiendo con la ampliación, la Unión Europea está viviendo en estos momentos una crisis institucional y política (puesto de relieve de manera especial a raíz del rechazo y posterior reforma del proyecto de Constitución europea). A esto hay que unir el empeño de las instancias comunitarias por promover y favorecer un esquema de competitividad que mejore el empleo y permita desarrollar la denominada “Estrategia de Lisboa”. Todo lo anterior se une además a la necesaria modificación del papel de la Unión Europea frente al mundo, pues la necesidad de un mayor posicionamiento interno en aras de la consolidación del espacio comunitario obligando a reducir su presencia en otras latitudes a favor de un mayor posicionamiento interno está obligando a reducir su presencia en otras latitudes<sup>638</sup>.

A ello hay que unir otros factores como la falta de un liderazgo efectivo o los intereses individuales de los países miembros, entre otros, lo que está provocando que la Unión Europea tenga como principal prioridad la resolución de sus problemas internos, con el consiguiente desgaste en rubros como la política exterior.

Ante esta situación las opciones existentes derivan en dos vertientes: por un lado, hacia un modelo “introspectivo” que se traduciría en un falta de interés por exportar el modelo europeo hacia otras regiones, provocando como consecuencia el debilitamiento en el plano internacional y la pérdida del

---

<sup>637</sup> Sanahuja, J.A., “Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 7, año 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Argentina. Documento electrónico: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>

<sup>638</sup> Fanzio, H., “Unión Europea y América Latina: ¿Interacciones en lugar de relaciones?”, *OBREAL/EULARO Specialist Papers*, Bogotá, julio 2006, 27 pp., especialmente p. 14. Documento electrónico: <http://www.obreal.org>

posible liderazgo mundial. La otra opción sería la de optar por una Europa bajo el esquema de “potencia suave”, es decir, por un bloque en el que se hayan superado las divergencias institucionales y que ejerza a nivel internacional un “poder blando” (*“soft power”*), según el cual la Unión Europea impulsaría el enfoque multilateralista y se apoyaría en las organizaciones internacionales para lograrlo (en este caso el liderazgo podría llegar a ser palpable en zonas como América latina o Asia<sup>639</sup>).

Así por ejemplo, en la Conferencia Intergubernamental de 2000 (CIG 2000) celebrada en Laeken, el Consejo Europeo a la hora de establecer las bases para el futuro europeo, se manifestó partidario de seguir esta segunda opción y dotar a la Unión Europea de un mayor protagonismo a escala internacional utilizando su modelo integrador como ejemplo de éxito en otros rubros. En dicha Declaración, se destacó en relación a la organización de la Política Exterior, de Seguridad y de Defensa, el interés de los ciudadanos europeos en reivindicar una mayor presencia europea en asuntos exteriores de seguridad y de defensa (a pesar de que la Unión Europea no es todavía un actor político en el amplio sentido de la palabra, pero sin embargo cuenta con un reconocido prestigio internacional en este rubro<sup>640</sup>).

Clara muestra de ese papel protagónico y en lo referente a su vinculación con América Latina, la última Comunicación publicada por la Unión Europea en septiembre del 2009, destaca el papel jugado por la UE en la región, que le ha valido convertirse en el segundo socio comercial más importante y el primer inversor. De hecho, en los últimos diez años la Comisión ha financiado más de 450 proyectos y programas por un importe superior a los 3.000 millones de Euros<sup>641</sup>.

Con anterioridad, en la Comunicación titulada «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América» publicada en el 2005, la Comisión ponía de manifiesto su interés por consolidar el diálogo político y estratégico birregional en aspectos o sectores clave. En aquel entonces, sus objetivos (todavía vigentes a día de hoy), se enfocaban hacia el fomento de la integración regional y el impulso de las negociaciones orientadas al establecimiento de Acuerdos de Asociación con

---

<sup>639</sup> Frères, C., Sanahuja, J.A., (coords.), “América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria”, Icaria Antrazyt, Madrid, 2006, 507 p., especialmente p. 39 y ss.

<sup>640</sup> Barbé, E., Soriano, J.P., “La Unión Europea en el nuevo escenario internacional”, en Frères, C., Pacheco, K., (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Ed. Catarata, 2004. 282 p., especialmente p. 82.

<sup>641</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales”, Bruselas, 30/09/2009, COM(2009) 495/3. Documento electrónico: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/docs/com09\\_495\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/la/docs/com09_495_es.pdf)

subregiones de América Latina, así como la búsqueda de la cooperación al desarrollo con el objetivo de reducir la pobreza y las desigualdades sociales.

Ahora bien, aunque el interés por América Latina existe y es evidente, lo cierto es que no constituye una prioridad para los países miembros de la Unión Europea (salvo casos como el de España y Portugal por obvias razones, o bien el de Francia, Italia, Reino Unido o Alemania, que mantienen fuertes vínculos comerciales y económicos con la zona). Un ejemplo claro de esto lo encontramos en el volumen de apoyo económico que la agencia europea de ayuda al exterior (EUROPEAID) destina a la región. Así, del total de los 6.500 millones de Euros entregados por esta agencia bajo el rubro de AOD, los países latinoamericanos recibieron en el año 2006 ayudas equivalentes a 340 millones, frente a los 380 millones del año anterior (por primera vez desde el 2001, se produjo un retroceso en el volumen de fondos, lo que según el responsable de la agencia europea se justificó por *“un ciclo marcado por los compromisos previos adquiridos”*<sup>642</sup>). El peso específico de Latinoamérica se ha visto reducido a favor de otras zonas, como los países ACP, que en el 2006 recibieron un total de 2.930 millones de euros, seguidos de Oriente Medio y la cuenca del Mediterráneo con 1.240 millones de euros, de Asia con 740 millones de euros y de la Comunidad de Estados Independientes, que recibieron un total de 450 millones de euros.

Esta situación de baja prioridad de América Latina en la agenda y en los presupuestos europeos, aunque al principio fue beneficiosa pues facilitó el despegue de las relaciones, con el tiempo no ha evolucionado, y ello a pesar de que la Unión Europea ha puesto en marcha mecanismos más elaborados para establecer su estrategia de cara a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Esto ha llevado a algunos autores a pensar que la estrategia de la Unión Europea con respecto a América Latina se ha quedado obsoleta. Por ejemplo, en los años ochenta se diseñó una política acorde con las nuevas tendencias democráticas de la zona, entre cuyos objetivos se encontraba la resolución de la crisis centroamericana. En la década de los noventa y coincidiendo con el final de la guerra fría, la globalización, el interés por el regionalismo y la posibilidad de obtener algún tipo de beneficio económico, la Unión Europea diseñó una nueva estrategia para América Latina. Desde

---

<sup>642</sup> Según publica EuropeAid, la mayor parte del dinero de la AOD destinado a América Latina fue orientado a infraestructura del sector social (38%), lo que incluye áreas como salud, educación, sociedad civil y buena gobernanza, abastecimiento de agua, entre otros. El resto de la ayuda quedó repartido entre la asistencia a situaciones de emergencia (22%), temas medioambientales y reforzamiento de los derechos de la mujer (17%), desarrollo de sectores productivos (14%) y servicios e infraestructuras económicas (9%). Para más información ver la página electrónica de EuropeAid: [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm)

entonces no ha habido nuevos planteamientos por parte de Europa, que hagan frente a los nuevos retos que está atravesando América Latina.<sup>643</sup>

Algunos autores como Frères han tratado de justificar este rol secundario de América Latina por la propia situación que está viviendo la Unión Europea, más preocupada por definir su papel frente al mundo en estos momentos. A juicio de este autor, Europa estaría ahora enfocada en desarrollar una política exterior común que la dote de una única voz externa y le permita convertirse en un jugador mundial de primer orden (con las consiguientes implicaciones en áreas como la economía, la política y la seguridad). Esta búsqueda se uniría al interés por mostrar al mundo una identidad europea basada en un perfil civilizador, cuyo eje principal primaría la negociación antes que el conflicto y cuyo modelo pudiera ser transferido más allá de las fronteras europeas (lo que implicaría hacer de la diplomacia el elemento primario)<sup>644</sup>.

Sin embargo, Frères es consciente de que existen autores latinoamericanos que no coinciden con el hecho de que esta visión idealizada del papel a jugar por la Unión Europea pueda servir de excusa para relegar a América latina a un segundo plano. Para este grupo de autores, la relación se ha caracterizado por la falta de sincronía entre lo esperado y lo finalmente recibido, es decir, *“la brecha entre las expectativas y las capacidades”*<sup>645</sup>. De sobra es conocido que el modelo europeo de integración generó grandes expectativas en los años noventa, especialmente entre los países de América Latina, al considerarse que la Unión Europea se transformaría en un actor con fuerte presencia en el contexto internacional, siendo vista *“(…) como la gran alternativa de desarrollo para superar los problemas internos y externos de América Latina”*, sin embargo y por diversos motivos esto no fue así y *“(…)ahora se tiende a culpar a la UE de que las esperanzas de desarrollo económico, consolidación, democrática e inserción internacional de América Latina no se hayan cumplido”*<sup>646</sup>.

Sin embargo, estas expectativas no se han traducido en hechos concretos debido en gran parte a las propias barreras de los países europeos, lo que explicaría según *“la tensión no resuelta*

---

<sup>643</sup> Freres, C., Sanahuja, J.A., (ibidem p. 26).

<sup>644</sup> Frères, C., “The European Union as a Global “Civilian Power”: Development Cooperation in EU-Latin American Relations”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, n° 42-2, pp. 63 a 85, especialmente p. 63.

<sup>645</sup> Fanzio, H.F., “Unión Europea y América Latina: ¿Interacciones en lugar de relaciones?”, *OBREAL/EULARO Specialist Papers*, julio 2006, 27 p., especialmente p. 5. Dirección electrónica: <http://www.obreal.org>

<sup>646</sup> Frères, C., Sanahuja, J.A., “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea y América Latina”, capítulo del libro *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, abril 2006, 507 p., especialmente p. 23.



*existente entre supranacionalismo y el intergubernamentalismo dentro del experimento comunitario”, de tal manera que “a medida que se ha intensificado la globalización, la fortaleza del modelo europeo ha entrado a depender cada vez más de la no resuelta capacidad de ampliarlo al resto del mundo”, provocando así una falta de interés por parte de los países latinoamericanos<sup>647</sup>.*

Ahondando en este factor asimétrico y por el lado latinoamericano, habría que sumar igualmente la falta de un denominador común entre los países de la región. Es decir, a diferencia de la Unión Europea que ha creado un marco institucional apropiado que le ha permitido avanzar, América Latina está todavía buscando un nexo conductor, debido en gran parte a la gran heterogeneidad de los países de la zona, que se traduce en visiones contrapuestas del mundo y las relaciones internacionales.

#### *2.5.2. Relaciones Unión Europea – América Latina: necesidad de buscar una nueva estrategia interregional*

Para Ferres y Sanahuja, el multilateralismo constituye para ambas regiones una necesidad, en la medida en que son actores fundamentales del sistema multilateral y a la vez contribuyen a la pervivencia de un sistema basado en una gobernanza global. Los acontecimientos de los últimos años, han acrecentado esta posición, así los atentados del 11 de septiembre y la amenaza terrorista surgida a partir de los mismos, las guerras de Irak y Afganistán, la hegemonía de Estados Unidos, etc., han reforzado el papel y el compromiso de ambas regiones frente al multilateralismo. A ello han contribuido de manera especial las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno así como con las conferencias ministeriales que de manera puntual se realizan, las cuales se han erigido como una vía de escape a través de la cual se expresan, vinculan y sobre todo alcanzan visibilidad internacional.

Las Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno son una clara manifestación del compromiso de ambas zonas con la diplomacia multilateral, aunque bien es cierto que su estructura y formato no siempre permite aterrizar en proyectos concretos los principios programáticos que de ellas emanan. Las razones de esta situación pudieran encontrarse, tal y como señalan Ferres y Sanahuja, en la diferente visión que ambas regiones manejan del multilateralismo. Por un lado, la Unión Europea

---

<sup>647</sup> Fanzio, H., “Unión Europea y América Latina: ¿Interacciones en lugar de Relaciones?, *OBREAL/EULARO Specialist Papers*, julio 2006. Documento electrónico: [www.obreal.unibo.it](http://www.obreal.unibo.it)

respondería a un concepto cosmopolita y post-westfaliano<sup>648</sup> del multilateralismo, según el cual se busca la satisfacción de unos intereses regionales cuyo objetivo último sería el contribuir a un esquema de gobernanza global; Por su parte, los países latinoamericanos atienden más a una visión westfaliana y tradicional del multilateralismo, que se traduce en una reforzamiento de la soberanía del Estado y por lo tanto contribuye a mostrar una cierta imagen de los Estados, a darles una proyección internacional. Como resultado de estas diferentes percepciones, en los últimos años ha crecido el escepticismo sobre la eficacia de estas Cumbres, de ahí que algunas voces recomienden la creación de mecanismos que permitan reavivarlas y, sobre todo, dar seguimiento a lo acordado en el espacio inter-cumbres.

Igualmente, se está apreciando un agotamiento del modelo de diálogo en lo relativo a las reuniones ministeriales (UE-Grupo de Río, UE- MERCOSUR, UE-Chile, UE-Diálogo de San José), situación que también se aprecia en las conferencias interparlamentarias y en el diálogo que se mantiene con representantes de la sociedad civil o del mundo empresarial. Esta situación pudiera resolverse planteando nuevos esquemas de entendimiento, tanto a nivel bilateral como regional, pero aplicados a temas específicos y de interés común como la migración, el mantenimiento de la paz, el respeto al medio ambiente, el tráfico de drogas, etc.

En cualquier caso, un hecho de fácil constatación es el relativo éxito de los diferentes acuerdos de asociación firmados por la U.E. con los países de la región. Los resultados desiguales pudieran ser atribuidos a la existencia de *“distintos problemas de coherencia de políticas y a las vicisitudes de los esquemas de integración en Latinoamérica, que afectan negativamente a la capacidad de cada grupo para constituirse como actores a través de una relación interregional”*<sup>649</sup>. Así por ejemplo, frente a los exitosos casos de acuerdos de asociación firmados con México y Chile, existen ejemplos que demuestran la complejidad y diferencias existentes en la región. Tal sería el caso de las negociaciones entre la U.E. y el MERCOSUR, que se han caracterizado por sus constantes altibajos debido no sólo al carácter bi-regional del acuerdo (lo que complica más las cosas), sino también a las condiciones puestas por las partes involucradas entre las que destacan la finalización de las negociaciones multilaterales en el 2006 y la negativa de la UE a realizar concesiones en materia agrícola (a solicitud de los países latinoamericanos). En la misma tónica se podría señalar la

---

<sup>648</sup> Freres, C., Sanahuja, J.A., “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea y América Latina”, capítulo del libro *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, abril 2006, 507 p., especialmente p. 23.

<sup>649</sup> Sanahuja, J.A., “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión”, en Freres, C., Gratiús, S., Mallo, T., Pellicer, A., Sanahuja, J.A., (eds.), (ibídem p. 29).

relación entre la UE con Centroamérica y la CAN, que a pesar de haber evolucionado en los últimos años y de abrir la posibilidad a la firma de acuerdos de última generación, quedaron supeditados al cumplimiento de ciertos requisitos<sup>650</sup>.

Para evitar esta situación, autores como Sanahuja siguiendo la línea marcada por la Comisión Europea en la *Comunicación sobre una Asociación Reforzada entre la UE y América Latina* de diciembre de 2005, proponen la opción de adoptar una estrategia interregionalista flexible, que se adapte a los cambios que está experimentando la integración latinoamericana. Entre estas transformaciones llama la atención el nuevo mapa regional de la zona, en especial el vínculo CAN-MERCOSUR, la ampliación del MERCOSUR y la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En este contexto de cambio, sería conveniente que la estrategia hacia la región no quede supeditada al cumplimiento de compromisos comerciales, sino que se trate de buscar nuevas áreas de vinculación involucrando a nuevos actores de la sociedad civil.

Al respecto y como indica Sanahuja, sería conveniente el desarrollo de mecanismos que tiendan a corregir las asimetrías existentes entre los países que participan en un mismo esquema de integración, es decir, la puesta en marcha de programas que ayuden a mejorar la competitividad productiva, algo que ya fue planteado por el Parlamento Europeo a través del Fondo de Solidaridad Birregional en el 2001. Este tipo de acciones ya han demostrado tener cierto impacto en países como México en donde se han creado programas bilaterales de apoyo a la mejora de la competitividad (PIAPYME), que serán analizados más adelante.

Igualmente, sería útil que la Unión Europea incentivase una mayor participación de instituciones como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) a través de mejor acceso al crédito y de la promoción de la integración regional. Sin duda este tipo de programas ayudarían a incrementar una mayor interacción con instituciones y organismos europeos, difundiendo el modelo integrador de la U.E. y abriendo opciones de co-inversión para ambas zonas.

En los últimos meses y consciente de que los intereses de ambas partes han evolucionado, la Unión Europea está en un proceso de definición de su estrategia frente a América Latina. A pesar de los cambios y salvo algunos ajustes menores, la dirección de la política europea hacia la región es

---

<sup>650</sup> Los posibles acuerdos de asociación que puedan firmarse con los países andinos y centroamericanos enfrentan una serie de problemas derivados de las asimetrías existentes y del impacto que puedan tener en la cohesión social. En caso de ser firmados, habría que analizar si dejan a un lado las preferencias establecidas en el SGP Plus (válidas hasta el 2008), lo que implicaría mantener algunos rubros como los relacionados con derechos sociales, respeto al medio ambiente, buen gobierno, etc. Para más información, Sanahuja, J.A., “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión”, (ibídem p. 32).

prácticamente la misma. Así por ejemplo, la aparición de los denominados “Acuerdos de Asociación Estratégicos”, lejos de calmar la situación ha creado falsas expectativas por el lado latinoamericano (a pesar de que el concepto ha sido utilizado de manera frecuente por el lado europeo al referirse a las relaciones establecidas con países terceros)<sup>651</sup>.

### 3. La relación bilateral Unión Europea – México

Como hemos visto, la evolución de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina ha pasado por varias etapas, involucrando en términos generales a la mayor parte de países de la región y, en concreto, a aquellos que tienen un peso específico. El caso de México es significativo en la medida en que aunque inicialmente la relación bilateral se basó en un acuerdo de principios, con el tiempo se fue transformando en un vínculo más complejo. De hecho, hasta la década de los ochenta la relación bilateral entre ambas partes se enfocó principalmente a aspectos de cooperación comercial, de ahí el fundamento de los primeros convenios (como el primer Acuerdo Marco de septiembre de 1975 renovado posteriormente en octubre de 1980), cuyo objetivo era el desarrollar y equilibrar el comercio recíproco y la cooperación comercial y económica, apenas tuvieran un impacto significativo. Finalmente, el Acuerdo Marco de Asociación entre la Unión Europea y México, firmado el 23 de julio de 1997, puso fin al período de estagnación en el que habían vivido las relaciones entre México y la Unión Europea

El Acuerdo Marco de Asociación de 1997, sucedió en tiempo a otros acuerdos similares firmados por la Unión Europea con otros países de la región, como el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el MERCOSUR de diciembre de 1995 y al Acuerdo Marco de Cooperación con Chile de junio de 1996. La negociación y posterior firma de este Acuerdo estuvo marcada por dos declaraciones simbólicas. La primera, que dio el banderazo de salida para la firma del Acuerdo, fue la Declaración Conjunta Solemne entre México y la Unión Europea (firmada en París el 2 de mayo de 1995), por la que se establecía el compromiso de negociar un nuevo acuerdo que tratara: el fortalecimiento del diálogo político entre las dos partes, el mejoramiento de la cooperación

---

<sup>651</sup> Si atendemos al sentido literal de la expresión, estaríamos refiriéndonos como señala Freres a “*una vinculación basada en objetivos e intereses comunes, con acuerdos respecto a los medios para alcanzarlos, y una proyección de largo plazo*”. Sin embargo, la realidad es que para los interlocutores europeos el concepto es flexible y se adapta a cada socio. Así, para Freres, en el caso de América Latina estaríamos ante “*un concepto con escaso contenido real, porque desde la perspectiva europea no estarían en juego cuestiones clave, como la seguridad, que sí están presentes en los Balcanes o el Mediterráneo; y tampoco es la expresión de prioridades para la solidaridad, como las que se aducen en el caso de África*”. Al respecto, Freres, C., Sanahuja, J.A., (ibídem p. 27).

económica, política, comercial, técnica, científica y cultural; la liberalización comercial bilateral progresiva y recíproca de bienes y servicios, en seguimiento a las normas de la OMC. La segunda fue la Declaración de Lisboa (23 de marzo de 2000) que puso punto final a las negociaciones y sirvió de antesala para la posterior entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación del año 2000.

### 3.1. El Acuerdo Marco de Cooperación de 1975

Los primeros contactos entre las partes se remontan a 1960, coincidiendo con el envío de una misión mexicana ante la Comunidad Económica Europea, que quedó formalizado a través de un primer Acuerdo Marco de Cooperación<sup>652</sup> fruto del interés de las autoridades mexicanas por ampliar el campo de acción de su política exterior y de las europeas por consolidar su modelo de política de cooperación a través de la firma de acuerdos con terceros países (los ya mencionados acuerdos de “primera generación”).

Este acuerdo primario, firmado el 16 de septiembre de 1975, tuvo una vigencia de quince años y tenía el claro objetivo de fomentar el intercambio comercial, al igual que otros acuerdos similares considerados de primera generación (como los firmados con Argentina, Brasil y Uruguay entre 1971 y 1974)<sup>653</sup>. Cabe señalar sin embargo, que este primer acuerdo a pesar de las altas expectativas que le precedieron, no pasó de tener un mero carácter “no preferencial” en la medida en que su objetivo principal era básicamente la promoción comercial. A diferencia de otros acuerdos de primera generación firmados con otros países de la región (Argentina, Brasil y Uruguay), la novedad de este acuerdo era la inclusión de una “cláusula evolutiva” que permitía ampliar el ámbito de aplicación del tratado a otros temas además de los estrictamente comerciales (se establecía, entre

---

<sup>652</sup> Como indica Del Arenal, a pesar de que este acuerdo se denominase “acuerdo de cooperación” y de que la Comisión Europea lo presentara como algo novedoso en la medida en que incluía una “cláusula evolutiva”, no implicaba ningún tipo de beneficio con respecto a otros acuerdos en lo que al acceso de productos latinoamericanos al mercado europeo se refiere. Del Arenal, C., (abide p. 120). Igualmente Sanahuja, J.A., “Trade, Politics and Democratisation: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, n° 2, Special Issue: *The European Union and Latin America: Changing Relations*, Summer 2000, 42 p., especialmente p. 36.

<sup>653</sup> Como señala Lobejón, L.F., el primer acuerdo firmado fue con Brasil en 1971, siguiendo las pautas de la Comunidad Económica Europea para fomentar las relaciones con América Latina y Asia. El primer acuerdo comercial de México de 1975 seguía también estos principios pero a diferencia de los otros, incluía una cláusula evolutiva que posibilitaba intensificar la cooperación respecto a lo establecido en el texto del tratado, ampliando el ámbito de acción a otros temas que no fueran estrictamente comerciales. Lobejón, L.F., “El comercio México-Unión Europea ante la perspectiva de la creación de una zona de libre cambio”, *Revista ICE*, n° 795, noviembre-diciembre 2001, pp. 71 a 85, especialmente p. 72 y 73.

otras, una política de cooperación en el ámbito económico y tecnológico<sup>654</sup>), aunque bien es cierto que dicha cláusula no tuvo efectos trascendentales.

Como se ha mencionado, el objetivo prioritario del acuerdo era la expansión del comercio bilateral o lo que es lo mismo, lograr *“un comercio mutuo equilibrado al más alto nivel posible”* y, para ello, se estableció el compromiso entre ambas partes de otorgarse el trato de Nación Más Favorecida (NMF), con el compromiso de realizar actividades para promover la actividad comercial. Igualmente, se creó una Comisión Mixta que además serviría de apoyo para el diálogo político.

Aunque las expectativas durante la negociación fueron altas, lo cierto es que no se pudo concretar muchas de ellas debido a factores de orden estructural. Aunque México recibió el trato MNF (algo a tener en cuenta si consideramos que México no se incorporó al GATT hasta el año 1986), los resultados no fueron los esperados, pues existía conflicto de intereses entre las aspiraciones comunitarias de un mejor acceso a las materias primas mexicanas (especialmente petróleo y carbón) y las políticas nacionalistas impulsadas por el gobierno de México que, entre otras cosas, no garantizaban las inversiones europeas en el país. Además y a pesar de la insistencia de los mexicanos, que solicitaban la inclusión en el SPG de productos considerados por la CEE como sensibles, la contraparte europea no accedió, ofreciendo a cambio encuentros empresariales y proyectos de capacitación para fomentar un mejor uso. El resultado final, tal y como han mostrado algunos autores, se tradujo en un alto déficit de la balanza comercial para México, pues entre 1975 y 1980 las exportaciones mexicanas pasaron de 281 millones a 2.378 millones de dólares y, a la inversa, las exportaciones de la CEE hacia México aumentaron de 1.152 millones a 2.643 millones de dólares<sup>655</sup>.

Finalmente, la falta de resultados y la pérdida de las expectativas iniciales provocaron la ausencia de reuniones de la Comisión Mixta durante los cuatro años posteriores. A este desencanto habría que sumar el esquema de relaciones comerciales establecidos (poco favorable a México) y la

---

<sup>654</sup> Velázquez, R., Domínguez, R., “Relaciones México-Unión Europea: Una evaluación 2000-2004”, Centro de Estudios Europeos (CEE), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2005, 23 p., especialmente p. 4.

<sup>655</sup> Como ha señalado Sanahuja, J.A., entre 1975 y 1980 las exportaciones mexicanas, lideradas por el petróleo, crecieron ampliamente, sin embargo, el país no supo eliminar su déficit en la balanza comercial con la CEE hasta la década de los ochenta. Para México, las barreras de protección que imponía la Comunidad Económica Europea eran la causa principal de este déficit crónico, aunque a ello habría que sumar igualmente la limitada diversificación de las exportaciones mexicanas así como la falta de medidas orientadas a promover la exportación en México. Sanahuja, J.A., “Trade, Politics and Democratisation: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, n° 2, verano 2000, pp. 35 a 62, especialmente p. 37.

orientación de la política exterior mexicana hacia el multilateralismo y la presencia en el G-77, con la consiguiente pérdida de interés por la CEE.

En 1980, coincidiendo con la crisis de la deuda que atravesaba el país azteca, se produjo un nuevo acercamiento con la Comunidad Económica Europea, al que también ayudó una nueva orientación de la política exterior mexicana (que participó activamente en la resolución del conflicto centroamericano a través del Grupo de Contadora y el Diálogo de San José, en el que Europa había puesto gran empeño<sup>656</sup>). Además, los datos de comercio exterior presentados por el país azteca entre 1984 y 1989 contribuyeron a este acercamiento, debido en gran parte al aumento de las exportaciones de manufactura en detrimento de las tradicionales exportaciones de petróleo (que cayeron del 85% al 49%). Como resultado de lo anterior y como ha señalado Sanahuja, la ayuda económica de la Unión Europea hacia México creció de 2,2 millones de ECU (en el período comprendido entre 1979 y 1984) a 33 millones de ECU (entre 1985 y 1989)<sup>657</sup>.

Cabe señalar que el tiempo de vigencia de este acuerdo coincidió con la entrada en vigor de los denominados acuerdos de “segunda generación” que como hemos visto, introdujeron una serie de cambios en el enfoque de los mismos. Sin embargo, este hecho no supuso una discriminación para México con respecto al resto de los países, pues el resto de los acuerdos *“seguían sin incluir preferencias comerciales, incumpliendo de esta forma la principal reivindicación de las economías latinoamericanas”*<sup>658</sup>.

Este interés renovado se tradujo en una serie de medidas por parte de la Comunidad Europea, tales como la creación de un Consejo Económico México – Unión Europea y la apertura de una Oficina de Representación en México (Delegación de la Comisión). A partir de este período y ante la evidencia de que los nuevos programas de promoción comercial y de ciencia y tecnología en los que México participaba no se encontraban regulados en el Acuerdo de 1975, se iniciaron las negociaciones para la firma de un nuevo Acuerdo.

---

<sup>656</sup> Los datos económicos reflejan claramente el interés creciente de Europa en México. Así por ejemplo, entre 1979 y 1984 la CEE entregó a México una ayuda por el equivalente de 2,2 millones de ECU, cifra que aumentó de manera considerable en los años posteriores pues en el período comprendido entre 1985 y 1989 se entregaron 33 millones de ECU. J.A. Sanahuja (ibídem p. 37).

<sup>657</sup> Sanahuja, J.A., “Trade, Politics and Democratization: the 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, n° 2, Número Especial, Verano 2000, pp. 35 a 62, especialmente p. 37.

<sup>658</sup> Tal y como señala Lobejón, haciendo referencia a Del Arenal, la única excepción a este punto es la existencia en el acuerdo firmado con los países del Pacto Andino, los cuales se beneficiarían de una aplicación más favorable del Sistema General de Preferencias de la CEE. Lobejón, L.F., (ibídem p. 73).

### 3.2. El Acuerdo de 1991: el reforzamiento del vínculo con la Unión Europea

Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari se da inicio en México a una nueva etapa de renovación y apertura, tanto desde el punto de vista económico como político, que quedaría materializado en una primera instancia con la firma del TLCAN en 1994 así como en el posicionamiento ante nuevos mercados. El objetivo final de esta política de liberalización, como ya se explicó en el capítulo precedente, era incluir a México dentro del grupo de países líderes de la economía mundial, con el fin de hacer el país más atractivo para la llegada de inversión extranjera<sup>659</sup>. A su vez, por parte europea, la firma de un Acuerdo Marco entroncaba de lleno con la apuesta comunitaria de cooperación con América Latina.

Con estos antecedentes, se firmó el Acuerdo de Cooperación Avanzada con la Comunidad Europea en 1991, enmarcado dentro de los denominados Acuerdos de Tercera Generación, que ampliaba el margen de acción de la política de asistencia pero dejaba prácticamente en los mismos términos los temas relacionados con lo político, comercial y de inversión.

A diferencia de otros acuerdos generacionales firmados con otros países latinoamericanos, este Acuerdo no incluyó o trató ciertos temas considerados sensibles para el gobierno mexicano. Así por ejemplo, se evitó incluir la denominada “cláusula democrática” (algunos autores prefieren hablar de un acuerdo de “*fundamentos de cooperación democrática*”<sup>660</sup>). Las razones fueron políticas, pues el gobierno mexicano se negó a aceptar lo que era considerado como una injerencia externa en el sistema político interno y un gesto “humillante” hacia México. Finalmente, se logró eliminar dicha cláusula gracias a las gestiones del negociador europeo (Abel Matutes) ante la Comisión y el Consejo<sup>661</sup>.

Este Acuerdo cobra especial relevancia en el rubro dedicado a cooperación económica y cooperación al desarrollo. Llama la atención el hecho de que en lo relativo a aspectos comerciales, el Acuerdo de 1991 era incluso más restrictivo que su predecesor en la medida en que se trataba de un acuerdo “no preferencial” que establecía como parámetro la aplicación del principio de la Nación

---

<sup>659</sup> Schiavon, J.A., Ortiz, A., “Un análisis comparativo del TLCAN y el TLCUE”, capítulo de la obra de Gaza, H., Chacón, S., (eds.), *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, El Colegio de México, 2002, 478 p., especialmente p. 139 y ss.

<sup>660</sup> Sanahuja, J.A., (ibidem p. 42) citando a Del Arenal, 1997, p. 123

<sup>661</sup> Sanahuja, J.A., “México y la Unión Europea. ¿Hacia un nuevo modelo de relación?”, *Documentos de trabajo - Working Papers*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Serie previa, nº 1, 1997, pags. 1 a 73.



Más Favorecida, dejando fuera de juego la aplicación del Sistema General de Preferencias. Por lo demás, no hubo cambios en temas considerados de interés como el acceso al mercado europeo de los productos mexicanos o bien la protección de las inversiones europeas en suelo mexicano,

Otro de los temas sensibles fue la política mexicana en materia de inversiones, considerada excesivamente restrictiva. A pesar de esto, el país se caracterizó por ser, dentro del continente latinoamericano, el que más inversión extranjera directa recibió en el período comprendido entre 1987 y 1990<sup>662</sup>, algo que no afectaba en exceso a los intereses europeos, pues las cifras no eran especialmente importantes en comparación con otros países de la zona<sup>663</sup>.

A pesar de todo y desde un punto de vista cualitativo, el modelo de cooperación establecido entre Europa y México tenía una serie de especificidades que lo hacían diferente del resto de los países de la región. Se trataba, como ha señalado Sanahuja, de *“un modelo avanzado de cooperación económica basado en la promoción del comercio y la inversión, que responde a la demanda de aquellas economías en desarrollo que tienen una relativa y mayor capacidad de inserción en la economía global”*<sup>664</sup>.

Desde este punto de vista, el Acuerdo permitió la puesta en marcha de varios programas de colaboración orientados principalmente a países en vías de desarrollo. Bajo este enfoque, México fue el país que más se benefició, por ejemplo, del programa europeo para la financiación de inversiones conjuntas (ECIP - European Community Investment Partners en sus siglas en inglés), además de otros programas auspiciados con fondos europeos como el programa de cooperación aprobado por la Comisión para el Consejo Empresarial México – Unión Europea (cuya finalidad era

---

<sup>662</sup> Así por ejemplo, entre 1990 y 1995 México atrajo un total de 30,3 billones de Dólares de inversión extranjera directa, lo que representaba un tercio del total recibido por toda la región. Miramontes, R.C., “Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica n° 124, UNAM, México, 2003, 237 p., especialmente p. 161.

<sup>663</sup> A pesar del carácter restrictivo de las medidas económicas en la materia, durante la década de los sesenta y setenta, México fue favorecido por las inversiones europeas, gracias al dinamismo y empuje económico del país. Sin embargo, esta situación cambió drásticamente con la crisis de la deuda, en la década de los ochenta. Posteriormente, coincidiendo con la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari, la economía mexicana empezó a reanimarse gracias en parte a una mayor flexibilidad de las políticas internas en el tratamiento de las inversiones extranjeras y la consiguiente elaboración de un marco normativo más apto hacia este tipo de capitales. A pesar de ello, México nunca logró liderar la lista de países preferenciales para la Unión Europea, pues tan sólo un 15% del total de las inversiones europeas tenían como destino el país azteca, frente al 49% orientado al MERCOSUR o el 21% dirigido a la Comunidad Andina (IRELA 1996 p. 63). Con la firma del TLCAN, México adquirió un mayor protagonismo y empezó a posicionarse como un país geográficamente estratégico, en la medida en que servía de plataforma para las exportaciones europeas orientadas al mercado estadounidense.

<sup>664</sup> Sanahuja, J.A., (ibidem p. 43).

la promoción de las inversiones); de igual manera, cabe señalar la Asociación de Cámaras de Comercio de la UE en México (que trataba de acercar a las empresas de ambos continentes y servir de fuente de información para el empresariado).

Por lo anterior, podemos afirmar que el Acuerdo de 1991 aunque no consiguió los objetivos esperados, sirvió de base para una reubicación de México ante las autoridades comunitarias, apoyado en gran parte por el nuevo enfoque de la política exterior europea hacia el continente.

### **3.3. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global)**

La entrada en vigor del Acuerdo de 1991 abrió la oportunidad a nuevos proyectos, en la medida en que rápidamente quedó superado por los intereses de las partes. El nuevo gobierno, tratando de marcar la diferencia con su predecesor y de consagrar a México hacia la apertura comercial, se centró en establecer vínculos más estrechos con Europa<sup>665</sup>. Prueba de la importancia otorgada en este sexenio a la firma del Acuerdo, son las palabras que en 1995 declaraba el entonces canciller José Ángel Gurría, para quien:

*“La relación de México con Europa ha recibido un gran impulso en la última década. Ese continente ha sido testigo y motor de algunas de las principales transformaciones del sistema internacional y jugará un papel muy relevante en la determinación de la nueva realidad global. Para México, la relación con Europa posee un carácter estratégico, pues en el marco del actual reacomodo político internacional, ese continente ganará cada vez más terreno en la toma de decisiones de toda índole”*<sup>666</sup>.

El contexto en el que se planteó esta nueva opción era sin duda favorable. Por el lado mexicano, el Acuerdo formaba parte de la estrategia gubernamental de diversificar opciones, de tal manera que la vinculación con nuevos socios permitiría a México un mayor margen de maniobra en la escena internacional, tanto desde el punto de vista económico y comercial como desde el punto de vista del diálogo político. De hecho, la diversificación formó parte de las líneas estratégicas del gobierno de

---

<sup>665</sup> En este sentido, siguió la estela marcada por otros presidentes, como Echeverría con su política hacia el Tercer Mundo, López Portillo, con la promoción del diálogo Norte-Sur, Miguel de la Madrid con la participación en el Grupo Contadora y la pacificación de Centroamérica.

<sup>666</sup> Gurría, J.A., “Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México en los años noventa”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 46, primavera de 1995, p. 295.

Zedillo y su correspondiente Ministerio de Economía (conocido como Secretaría de Comercio y Finanzas, SECOFI), tal y como quedó reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio 1995-2000, al proponer *“establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea, dándole prioridad a una zona de libre cambio”*.

Por el lado de la Unión Europea y coincidiendo con un documento elaborado por el Consejo Europeo de Corfú en 1994, el interés se enfocaba en estrechar los vínculos con los países latinoamericanos, asumiendo el compromiso de negociar *“acuerdos nuevos y más ambiciosos”*<sup>667</sup>. Como consecuencia de esta estrategia, el Consejo Europeo realizado en Essen en diciembre de ese mismo año dio instrucciones a la Comisión Europea para reactivar las relaciones con México, que se habían estancado por las cuestiones políticas derivadas del año electoral en México así como por la negativa del gobierno mexicano a incluir la cláusula democrática<sup>668</sup>.

Fruto de este renovado interés, en febrero de 1995 la Comisión Europea elaboró una comunicación que serviría de base para relanzar las relaciones entre México y la Unión Europea<sup>669</sup>: Este documento partía del reconocimiento de los avances políticos y económicos que había experimentado el país, así como la posición estratégica de México en su vinculación con otros organismos internacionales (GATT, OCDE, APEC, Asociación de Estados Caribeños, entre otras), así como la importancia del TLCAN. En ella, la Comisión Europea proponía la conclusión de un Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política con México, de tal manera que se pudiera fortalecer la relación bilateral entre ambos actores, desde una perspectiva de equilibrio y mutuo beneficio en temas económicos, políticos y comerciales

El resultado (tras el relativo éxito del Acuerdo de 1991) fue la firma en mayo de 1995 de una Declaración Solemne Conjunta entre los gobiernos de México y representantes de la Unión Europea<sup>670</sup>. De manera específica, este documento hacía referencia a tres temas fundamentales:

- Establecimiento de un diálogo político al más alto nivel;

---

<sup>667</sup> Documento “Europa y América Latina: Una Cooperación para la acción. Documento Básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América latina y el Caribe”, aprobado por el Consejo de la Unión Europea, Luxemburgo, 31 de octubre de 1994.

Consejo Europeo, “Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina”

<sup>668</sup> Roy, J., “Las relaciones exteriores de la Unión Europea”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2001, 355 p., especialmente p. 242.

<sup>669</sup> European Union – Mexico Relations. The Commission proposes an Economic Partnership and Political Consultation Agreement with Mexico, DN: IP/95/105, 8 de agosto de 1995.

<sup>670</sup> Comisión Europea, “EU-Mexico: Signing of the Joint Declaration”, DN: IP/95/436, Bruselas, 2 de mayo de 1995.

- La puesta en marcha de un sistema de liberalización comercial progresivo y recíproco, y;
- Una mayor cooperación entre ambas partes.

Desde el punto de vista político, esta declaración ponía de manifiesto el interés de las partes en “*apoyar la democracia, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos y libertades individuales*”. Igualmente, se declaraba la voluntad de “*salvaguardar la paz y promover la seguridad internacional*”. Además, se establecía el compromiso de buscar en un futuro acuerdo económico la inclusión de “*un diálogo político fortalecido sobre cuestiones de interés común, así como una consulta permanente en el seno de los organismos internacionales*”.

Desde el punto de vista económico y comercial, la Declaración de París establecía (mas no garantizaba) una “*liberalización bilateral progresiva y recíproca de bienes y servicios, congruente con las normas de la OMC*”, lo que en un sentido amplio del término se podía traducir en un posible tratado de libre comercio o bien, bajo una interpretación más restrictiva, en una liberalización *erga omnes*, dentro del contexto de la OMC. Al respecto, cabe señalar que México puso un gran empeño en que el texto de la Declaración de París dejara claro de que se trataba de un tratado de libre comercio, al amparo de lo establecido por el artículo XXIV del Acuerdo del GATT y el V del Acuerdo del GATS (sin por ello dejar de lado los otros dos aspectos, que a juicio de las autoridades mexicanas, podían quedar enmarcadas dentro del acuerdo marco de 1991)<sup>671</sup>.

En esta primera etapa embrionaria de la negociación del Acuerdo, México desarrolló todo un esquema de vínculos diplomáticos liderado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). Las conversaciones fueron complejas, especialmente si tenemos en cuenta los cambios internos vividos en la Comunidad Europea, lo que requirió trabajar con diez presidencias del Consejo y dos Comisiones Europeas (con crisis institucional interna incluida)<sup>672</sup>.

---

<sup>671</sup> México tenía especial interés en que la negociación del tratado de libre comercio no fuese relegada a un segundo término por los temas de cooperación y diálogo político. Una de las principales razones de tal inquietud estaba motivada por el hecho de que en ese momento tanto Chile como el MERCOSUR estaban promoviendo acuerdos similares con la Unión Europea y veía peligrar su posicionamiento y avances. De hecho, en diciembre de 1995 Chile y MERCOSUR firmaron los acuerdos correspondientes en Madrid, bajo unas condiciones y plazos que no convenían a México en la medida en que no garantizaban el libre comercio entre las partes. Zabludovsky, J., Gómez, S., “La ventana europea: retos de la negociación del tratado de libre comercio de México con la Unión Europea”, INTAL, Documento de trabajo – IECI 09, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Noviembre 2004, 49 p., especialmente p. 12.

<sup>672</sup> Zabludovsky, J., Gómez, S., (ibídem p. 9).

Además, una parte de la clase empresarial mexicana tenía una serie de recelos derivados por un lado, del impacto de la severa crisis que azotó al país a principios de 1994 y, por otro lado, de los primeros resultados de la entrada en vigor del TLCAN. Frente a ellos, un sector reducido de empresarios mexicanos eran partidarios de la negociación, a esta idea se sumaban la clase política mexicana y la mayor parte de la población.

Por el lado europeo y sobre todo a nivel comunitario, no existía consenso ni con respecto a los objetivos a lograr por el acuerdo ni sobre las áreas competentes para firmar el mismo<sup>673</sup>. En cuanto a los Estados miembros, no existía tampoco un consenso debido a que países como España y Portugal defendían el vínculo con México y por ende con Iberoamérica y, por otro lado, Francia (país bajo cuya presidencia se firmó la iniciativa) se desvinculó parcialmente del proyecto<sup>674</sup>. Para el resto de países, la firma del acuerdo no entraba dentro de sus prioridades, de ahí el escaso interés demostrado.

A partir de esta Declaración, la Comisión Europea elaboró un documento dirigido al Consejo incluyendo una serie de recomendaciones para proceder a la negociación con México de un Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política, en el que se tuvieran en cuenta de manera especial los intereses compartidos y los beneficios para ambas partes<sup>675</sup>. Entre las recomendaciones de la Comisión Europea, figuraba el reconocimiento de los cambios políticos, económicos y democráticos que había experimentado México, así como la manera en la que el país había hecho frente a su reciente crisis económica y financiera. El documento resaltaba igualmente, el creciente interés de las empresas e inversores europeos en el mercado mexicano y la necesidad de seguir favoreciendo ese vínculo comercial mediante la supresión de las barreras arancelarias. Posteriormente, en diciembre de 1995, el Consejo Económico y Social Europeo (CES), dio su visto

---

<sup>673</sup> El desacuerdo era tal, que dentro de la Comisión el comisario responsable de las negociaciones comerciales multilaterales y de la relación externa de la UE con Estados Unidos, Canadá y Asia, era partidario de la firma de un acuerdo trasatlántico que vinculara a la Unión Europea con Estados Unidos, así como de lanzar la ronda del milenio dentro de la OMC. Por su parte, el comisario encargado de las relaciones exteriores de la UE con América Latina, África y Medio Oriente apoyaba firmemente el reforzamiento del vínculo con América Latina.

<sup>674</sup> Según han señalado algunos autores, la pérdida del interés francés por la negociación del acuerdo no tenían que ver con México, sino “*con la fatiga por negociaciones comerciales*” derivada de la conclusión de la Ronda de Uruguay y la incorporación del sector agrícola al ámbito de las disciplinas multilaterales. A ello habría que unir el recelo francés a que las negociaciones con México pudieran significar un primer paso para un posterior acuerdo con el MERCOSUR y/o Estados Unidos, serios competidores en materia agrícola. Para más información, Zabludovsky, J., Gómez, S., (ibídem p. 10).

<sup>675</sup> Comisión Europea, “European Union-Mexico relations”, DN/IP/95/1161, Bruselas, 23 de octubre de 1995.

bueno (con dos abstenciones) al inicio de la negociación de un nuevo acuerdo entre la Unión Europea y México, dado que el contexto económico y político del país así lo permitían<sup>676</sup>.

En 1996, en el transcurso de una gira presidencial de Zedillo a Europa, México trató de buscar apoyos en países como España, Reino Unido e Italia. Es importante recordar que entre los países miembros, no existía consenso en relación a cómo abordar la negociación. Mientras que España, Reino Unido, Suecia y Luxemburgo eran partidarios de una zona de libre comercio en una única negociación, otros países como Francia, Austria y Portugal se oponían a una apertura indiscriminada y proponían una negociación en dos etapas para evitar que esta afectara a algunos sectores europeos considerados sensibles, así como para no establecer un trato más favorable que el otorgado a los países ACP. México, por su parte, era partidario de agilizar la negociación para evitar dividirla en dos fases

Finalmente, el Consejo de Asuntos Generales, en mayo de 1996 en base a un estudio encargado por la Comisión Europea que establecía que tan sólo el 10% de los productos afectados eran sensibles, llegó a una solución de consenso. En junio de ese mismo año, el Consejo de Ministros acordó las directrices para la negociación, que se realizaría *“sector por sector, incluyendo los bienes, los servicios y la inversión. En el caso de la Unión Europea, las negociaciones serían realizadas por un comité formado por la Comisión y los Estados Miembros”*. El gobierno mexicano, a pesar de las reticencias iniciales, aceptó la división del proceso en dos etapas.

Una vez resueltas las diferencias con Europa, el 8 de diciembre de 1997 se firmaron en Bruselas los instrumentos que sirvieron de base para el inicio de la negociación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Cabe mencionar que la Unión Europea condicionó la firma del tratado comercial (prioritario para México) a la consolidación de un acuerdo general de asociación económica, concertación política y cooperación. Finalmente, la estructura del Acuerdo quedó configurada en los siguientes documentos<sup>677</sup>:

---

<sup>676</sup> Roy, J., (ibídem p. 243).

<sup>677</sup> Entre los expertos involucrados en la negociación entre México y la Unión Europea figura el actual director del Observatorio de la Globalización de la Universidad de Barcelona, que participó en el diseño de la estructura institucional del proceso. Para Ramón Torrent, las razones del éxito de la negociación se debían en parte a: 1). Apoyo del gobierno español a través del Consejo de la Unión Europea; 2) por parte española, se luchó en Bruselas por conseguir que el acuerdo que se iba a negociar con México incluyera también la liberalización comercial, a diferencia del propuesto para el Mercosur; 3) se contó con el apoyo del gobierno alemán; 4) una novedad (a propuesta de los funcionarios de la Comisión y del Servicio Jurídico del Consejo) fue la creación de un Consejo Conjunto dotado de poder de decisión (al igual que se había contemplado en el Acuerdo de Ankara con Turquía). Torrent, R., “Argentina, el ALCA y la UE. El falso precedente de México”, Mimeo, 2004.

- El Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros por una parte y los Estados Unidos Mexicanos por la otra (conocido como Acuerdo Global).
- El Acuerdo Interino sobre Comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la Comunidad Europea por un lado y los Estados Unidos Mexicanos por otro (conocido como Acuerdo Interino). Se trataba de una réplica del mandato comercial pues una vez el instrumento fuera aprobado por el Parlamento Europeo y el Senado Mexicano se tenía que poner en marcha una negociación de los temas comerciales de competencia comunitaria (comercio de bienes), sin necesidad de esperar a la aprobación del Acuerdo Global por parte de los entonces quince Estados miembros.
- La Declaración conjunta entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los Estados Unidos Mexicanos (incluida en el Acta Final). Esta declaración establecía las bases para una futura negociación de temas relacionados con servicios, movimientos de capital y propiedad intelectual.

La separación existente entre el Acuerdo Global y el Acuerdo Interino fue una novedad en lo que a Política Comercial Común se refiere, pues el Acuerdo Interino sólo afectaría al comercio internacional de bienes (que al ser considerada competencia comunitaria no requiere del voto unánime de los Estados miembros sino tan sólo de la mayoría cualificada). Lo anterior ha permitido que las medidas tomadas al amparo de este Acuerdo hayan podido aplicarse de manera casi automática, lo que por analogía pudiera ser calificado como una especie de *Fast Track*<sup>678</sup> sin serlo realmente.

Por su parte, el Acuerdo Global recoge aquellos temas que no quedan cubiertos por las competencias comunitarias, como sería el caso del comercio internacional de servicios. Al tratarse de temas que impactan a las respectivas políticas comerciales nacionales, se requiere la aprobación de los diferentes parlamentos nacionales de los Estados miembros,

---

<sup>678</sup> Lobejón, L.F., (ibídem p. 80), haciendo referencia a De la Rocha, F., “Las relaciones entre México y la Unión Europea ante la perspectiva de una liberalización comercial bilateral”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, otoño-invierno, 1999, p. 69. Sanahuja, J.A., “México y la Unión Europea. ¿Hacia un nuevo modelo de relación?”, *Documentos de trabajo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, n° 1, 1997, p. 69.

### 3.3.1. El Acuerdo Global: características

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, conocido también como Acuerdo Global<sup>679</sup>, entró en vigor el 1 de octubre del 2000<sup>680</sup>.

El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea es un acuerdo internacional de cuarta generación que va más allá de la liberalización económica y busca el establecimiento del diálogo político y de esquemas de cooperación, por lo que es considerado uno de los convenios más amplios firmados por la Unión Europea con cualquier otro país<sup>681</sup>. Tal y como declara la Comisión Europea, este acuerdo está basado en principios democráticos y de respeto a los derechos humanos, considerados como “*elementos esenciales*” que “*apuntalan las políticas internas y externas de ambas Partes*”. De igual manera, el Acuerdo institucionaliza el diálogo político al más alto nivel, extendiendo la cooperación bilateral ya existente desde el Acuerdo Marco de 1991. De igual manera y en el caso de México, se puede afirmar que este acuerdo es el instrumento internacional más complejo que se ha firmado (superando desde este enfoque al TLCAN<sup>682</sup>).

Una vez ratificado, el Acuerdo Global se convertiría en el instrumento que regiría el vínculo entre la Unión Europea y México en las áreas del diálogo político, intercambios comerciales y económicos y cooperación. Al respecto, cabe señalar que la negociación del tratado de libre comercio (TLCUEM) se desarrolló de forma simultánea al proceso de aprobación del Acuerdo Global por parte de los parlamentos de los Estados miembros<sup>683</sup>, lo que debido al proceso más simple de ratificación,

---

<sup>679</sup> Como indica O. Degrelle haciendo referencia a un alto ex funcionario de la Embajada de México ante la UE, la expresión “Acuerdo Global” fue utilizada por primera vez por el entonces comisario europeo Manuel Marín, en una reunión. Posteriormente se acabaría convirtiendo en la expresión usual que haría referencia al “Acuerdo de Asociación Económica, de Concertación Política y de Cooperación” que se firmó el 8 de diciembre de 1997 en Bruselas. Degrelle, O., “La Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: ¿cómo influyen las normas de derechos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales”, capítulo incluido en Lebrija, A., Sberro, S., *México-Unión Europea: El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales*, Porrúa – ITAM, México, 2002, 231 p., especialmente p. 67.

<sup>680</sup> Ver *Diario Oficial de las Comunidades Europeas OJL276* de 28 de octubre de 2000.

<sup>681</sup> Por tratarse de un acuerdo completo de contornos propios, hay quienes lo califican de acuerdo de quinta generación. Al respecto, Bergamaschine, J., Olmos, M., “Relaciones Unión Europea y América Latina: ¿nueva etapa en los acuerdos de cooperación interregionales?”, *Documento de trabajo de la Cátedra Jean Monnet de Integración Económica* (DOC. JM. 1/2005), Comisión Europea-Universidad Complutense.

<sup>682</sup> Rubros como la instauración de un diálogo político (incluido en el Título II del Acuerdo), la creación de un consejo conjunto de favorezca el diálogo entre las partes (Título VII), así como el tratamiento amplio que se le otorga a la cooperación (Título VI), son elementos suficientes que lo distinguen del TLCAN, al igual que la Cláusula Democrática, que fue origen de fricciones entre las partes durante las negociaciones.

<sup>683</sup> Cabe señalar que una gran parte de los temas comerciales (salvo inversión, servicios y propiedad intelectual) son competencia de la Comunidad y sólo requieren de la aprobación del Parlamento Europeo. Sin



provocó que el acuerdo comercial fuera negociado y aprobado por el Parlamento Europeo y el Senado mexicano antes que el resto de las disposiciones del Acuerdo, de ahí que el TLCUEM entrara en vigor en julio del año 2000, es decir, ocho meses antes que las disposiciones en materia de diálogo político y cooperación<sup>684</sup>.

El Acuerdo Global incluye disposiciones relativas a la relación bilateral en temas de concertación política y cooperación (en este rubro se incluyeron disposiciones concretas para que ambas partes pudieran desarrollar actividades de colaboración conjunta en una serie de rubros)<sup>685</sup>. En el ámbito comercial, el acuerdo creaba el Consejo Conjunto, organismo cuyo mandato tenía como objetivo la negociación del TLCUEM.

### 3.3.2. *Democracia y Derechos Humanos en el Acuerdo Global Unión Europea-México*

El Acuerdo sigue la tendencia marcada por la política exterior europea en materia de derechos humanos desde el año 1992, que busca establecer la condicionalidad política recíproca en lo relativo a este rubro<sup>686</sup>. Así se desprende del análisis del artículo 1 del Acuerdo Global, titulado “Fundamento del Acuerdo” (conocido como “Cláusula Democrática” o “Cláusula Derechos Humanos”), que hace referencia al *“respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos*

---

embargo, temas como la cooperación y el diálogo político sí requieren la participación de los parlamentos nacionales al tratarse de competencias de los Estados miembros.

<sup>684</sup> El 6 de junio del año 2000 cuando se aprobó por el Senado Mexicano el texto del denominado Acuerdo Global y las Decisiones de los Consejos Conjuntos establecidos según los términos del Acuerdo, así como el Acuerdo Interino sobre Comercio y cuestiones relacionadas. Ver *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2000. Por otra parte, el Acuerdo Global fue aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de mayo de 1999, así como por los diferentes órganos legislativos de los quince estados miembros, por tratarse de temas no comunitarios

<sup>685</sup> Entre los que cabría señalar los siguientes: industrial, fomento de las inversiones, servicios financieros, pequeñas y medianas empresas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad, cooperación aduanal, sociedad de la información, sector agropecuario, sector minero, sector de la energía, transportes, turismo, estadísticas, administración pública, lucha contra las drogas, lavado de dinero y control de precursores químicos, ciencia y tecnología; formación y educación; cultura; audiovisual; información y comunicación; medio ambiente y recursos naturales; sector pesquero; asuntos sociales y superación de la pobreza; cooperación regional; refugiados; derechos humanos y democracia; protección al consumidor; protección de datos; y salud.

<sup>686</sup> La condicionalidad política es un mecanismo que implica que un Estado u organización internacional establece un vínculo entre los beneficios recibidos de otro Estado y el respecto de las condiciones relacionadas con los derechos humanos y los principios democráticos. Smith, K.E., “The use of political conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: how effective?”, *European Foreign Affairs Review*, n° 3, 1998, pp. 253 a 274, especialmente p. 153 a 174.

*Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”.*

Como han señalado algunos autores, esta cláusula que pudiera tener a priori un carácter fundamentalmente declarativo y simbólico, se reforzó con los términos del artículo 58 del Acuerdo (conocido como “Cláusula Búlgara”<sup>687</sup>), que hace referencia al “*incumplimiento de los elementos esenciales del acuerdo contemplados en el artículo 1*”, siendo considerado desde este punto de vista como un “*caso de urgencia especial*”, pero con posibilidad de suspender las relaciones económicas entre las partes en caso de incumplimiento.

La inclusión de esta cláusula provocó un vivo debate entre intelectuales de ambos lados del Atlántico. Como señala Degrelle, en alusión a algunos artículos publicados en periódicos mexicanos de amplio alcance durante las negociaciones, “*entre septiembre de 1995 y junio de 1997, la existencia de esta cláusula originó un conflicto de valores y de representaciones entre México y la Unión Europea, ya que México la consideraba como un atentado a su soberanía nacional y como una injerencia en sus asuntos internos*”<sup>688</sup>. En términos similares, Cruz Miramontes señala que en México existía un cierto recelo respecto a este punto, en la medida en que podría parecer que existía una tutela europea sobre los asuntos internos del país<sup>689</sup>. Al respecto, no fueron consideradas muy oportunas las opiniones vertidas por el que fuera jefe de la Delegación Europea en México, Jacques Lecomte, quien haciendo referencia a los vínculos existentes entre México y la Unión Europea manifestó que “*(...) México es un país de múltiples pertenencias. En primer lugar*

---

<sup>687</sup> Así denominado pues es una cláusula general de no ejecución cuya finalidad es preservar el funcionamiento del Acuerdo con prioridad a la puesta en marcha de “medidas apropiadas”, evitando en la medida de lo posible la suspensión del acuerdo. Su denominación se debe a que fue introducido por primera vez en un acuerdo con Bulgaria. Degrelle, O., “La Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: ¿cómo influyen las normas de derechos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales?”, capítulo incluido en Lebrija, A., Sberro, S., *México-Unión Europea: El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales*, Porrúa – ITAM, México, 2002, 231 p., especialmente p. 68.

<sup>688</sup> Degrelle, O., en alusión a los artículos: “Ninguna cláusula democrática en los acuerdos comerciales” y “México trató en secreto que la UE tachase la “Cláusula Democrática” del futuro pacto”, aparecidos el primero en el diario mexicano *El Universal* el 13 de septiembre de 1995, p. 8 y el segundo en el diario español *El País* de 23 de septiembre de 1995, p. 8; Igualmente, se hace referencia al artículo: “Rechaza México las condiciones políticas de la UE”, publicado en el periódico mexicano *Reforma* el 20 de noviembre de 1995, p. 33. Para más información, Degrelle, O., “La Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: ¿cómo influyen las normas de derechos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales?”, en Lebrija, A., Sberro, S., *México-Unión Europea: el acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación. Sus aspectos fundamentales*, Porrúa – ITAM, México, 2002, 231 p., especialmente p. 73.

<sup>689</sup> Cruz Miramontes, R., “Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea”, (ibídem p. 165).

*forma parte de América Latina pero su identidad está en gran medida condicionada por su estrecha y cada vez más intensa asociación con América del Norte*<sup>690</sup>.

Para México, país que históricamente no ha admitido de buen grado las injerencias externas en su política interior, esta cláusula fue considerada un asunto de debate nacional. Como mencionábamos anteriormente, el Acuerdo de 1991 debió superar discrepancias sobre este tema. Con posterioridad, en 1996, México rechazó la percepción de fondos europeos para promover la democratización y los derechos humanos en el país a través de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Por el lado europeo, se defendía el interés de promover la defensa de los derechos humanos en los diferentes acuerdos firmados con terceros países, sin establecer excepción alguna<sup>691</sup>.

El conflicto acabó resolviéndose en junio de 1997, gracias a la inclusión en el Acuerdo de una declaración unilateral que explicaba las razones de México a la hora de mostrar sus reticencias sobre dicha Cláusula. La declaración, denominada “Declaración Unilateral de México sobre el Primer Título”, hace hincapié en el hecho de que la política exterior mexicana debe respetar ante todo los principios establecidos en su Constitución, que consagra de forma clara el principio a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención. Varias razones explican el cambio de actitud de México al respecto, entre ellas: las presiones de Europa, la importancia económica del Acuerdo, la lejanía geográfica existente entre las partes y sobre todo, el interés de la clase política mexicana en dar un cambio a su política exterior y favorecer la diversificación de sus intereses económicos y comerciales. Además, el contexto político interno de México favoreció el cambio de actitud, pues el PRI perdió por primera vez en su historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y, a su vez, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), liderado por Cuauhtémoc Cárdenas se hizo con la jefatura de gobierno del Distrito Federal de diputados en la Cámara, sobre todo en un momento de cambio político en México.

---

<sup>690</sup> Cruz Miramontes, R., (ibídem p. 166), citando a Lecomte, J., en “Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos y cooperación”, capítulo de *La Unión Europea. Una nueva relación política y económica*, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid, 1997, p. 25.

<sup>691</sup> Desde 1991, el Consejo para el Desarrollo consideraba que temas como los derechos humanos y la defensa de la democracia debían de formar parte activa en los convenios firmados con países en vías de desarrollo. Al respecto, se llega a afirmar que en casos graves y constantes de violación de estos principios, “la comunidad y sus estados miembros considerarían las respuestas apropiadas a la luz de las circunstancias y guiados por criterios objetivos y equitativos”. A partir de este momento, la inclusión de este tipo de cláusulas en los acuerdos internacionales de la Unión Europea se convirtió en una práctica habitual. Ver la *Resolución del Consejo de los Estados Miembros* elaborada en el transcurso de una Reunión del Consejo de los Derechos del Hombre, de la Democracia y del Desarrollo, boletín EC 11-1991, párrafo 2.3.1.

México acabó aceptando la interpretación europea de la cláusula democrática, aunque incluyó un anexo con una declaración unilateral en la que se explicaba los principios por los que se rige la diplomacia mexicana en materia de política exterior.

El último escollo se libró los días previos a la entrada en vigor del Acuerdo, previsto para el 1 de julio del 2000, al coincidir este con las elecciones mexicanas (en un momento histórico dentro del período de transición política del país) que finalmente acabaría ganando el candidato Vicente Fox, por el Partido Acción Nacional (PAN). El Parlamento italiano comprometió la aprobación de la parte política y de cooperación del mismo al correcto desempeño del proceso electoral en México. Finalmente las elecciones tuvieron lugar el 2 de julio del 2000 de forma pacífica y la entrada en vigor del acuerdo se retrasó quince días hasta el 15 de julio. Por ello, hay quien afirma que a pesar de que la inclusión de la Cláusula Democrática tenía un papel simbólico, lo cierto es que de manera indirecta estuvo presente en el proceso de transición democrática realizado en México después de setenta y un años de primacía del PRI<sup>692</sup>.

### 3.3.3. *El Acuerdo Interino y el comercio internacional de bienes*

De los aspectos comprendidos dentro de las relaciones entre México y la Unión Europea, el que sin duda más impacto ha tenido ha sido el relacionado con el intercambio de mercancías, que como vimos en párrafos anteriores, queda enmarcado dentro del Acuerdo Interino, vigente desde julio del año 2000 y aprobado previamente por el Senado mexicano el 23 de abril de 1998<sup>693</sup> y por el Parlamento Europeo el 13 de mayo del mismo año. Con posterioridad y tras el debido canje de notas, fue promulgado formalmente el 20 de julio de 1998<sup>694</sup>.

La referencia inmediata es el Acuerdo Global y por tratarse de aspectos relacionados con el comercio y afines, se pudo seguir un procedimiento de aprobación más rápido (por aplicación del artículo 133 del Tratado de Ámsterdam), sin necesidad de recurrir a los Parlamentos nacionales.

---

<sup>692</sup> Degrelle, O., (ibídem p. 75).

<sup>693</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de mayo de 1998.

<sup>694</sup> Ver *Diario Oficial de la Federación*, del 31 de agosto de 1998.

## A. Perfil del acuerdo

Este Acuerdo es conocido por el gran público como “Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México” (por sus siglas TLCUEM), en alusión al carácter comercial del mismo y por la tendencia a ser comparado con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (calificado por Sberro como “*la madre de todos los tratados*”<sup>695</sup> en la medida en que ha servido de referencia para el resto de acuerdos firmados por México). Este enfoque aparentemente comercial es importante tenerlo en cuenta pues aunque la Unión Europea cuenta con larga experiencia en la firma de acuerdos similares, México (a pesar de tener un gran número de tratados firmados con otros países latinoamericanos) sigue estableciendo sus patrones de referencia con respecto al TLCAN.

Para la Unión Europea, la entrada en vigor del TLCAN supuso una clara discriminación en materia comercial y de inversión hacia los productos europeos, como así lo ponen de manifiesto las estadísticas pues entre 1993 y 1999 la participación de la Unión Europea en el comercio total de México se redujo de un 9% a un 6,4%, con la consiguiente pérdida de dinamismo. A esto había que unir el temor que existía a que México elevara de manera unilateral sus niveles de protección comercial, como consecuencia de la aplicación del TLCAN<sup>696</sup>.

Frente a las razones económicas existían también intereses políticos, como la creciente participación de México en los foros internacionales. Además del TLCAN y la adhesión de México al esquema de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) en 1993, había que sumar su incorporación a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 1994, lo que convertía al país azteca en un interlocutor interesante. A esto había que sumar el posicionamiento estratégico de México frente a Estados Unidos.

Desde el punto de vista de México, el TLCUEM tenía como objetivos:

---

<sup>695</sup> Berlanga, C., Sberro, S., “La cooperación con la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional”, publicado en Lebrija, A., Sberro, S., (comp.), *México-Unión Europea*, Porrúa, México 2002, especialmente p. 47.

<sup>696</sup> De hecho y como una medida para paliar las consecuencias de la crisis macroeconómica que afectó a México a principios de 1995, el gobierno mexicano introdujo cambios en la base gravable de las importaciones no preferenciales, para incluir el costo del flete y los seguros. Igualmente se subieron los impuestos de importación de productos de las industrias textil, confección y calzado. Para más información, Zabłudovsky, J., Gómez, S., (ibídem p. 8).

- Profundizar y consolidar el proceso de modernización económica y liberalización comercial;
- Eliminar cualquier discriminación del mercado mexicano que pudiera afectar a inversiones o exportadores europeos;
- Mejorar y facilitar las condiciones de acceso de los exportadores mexicanos al mercado de la Unión Europea.

Con respecto al primer aspecto y teniendo en cuenta la trayectoria de México a raíz de la entrada en vigor del TLCAN, una de las prioridades del gobierno y de la clase empresarial mexicana era la posibilidad de facilitar la entrada de los productos nacionales a nuevos mercados en condiciones preferentes, algo que se logró gracias al establecimiento de un criterio de reciprocidad. Para México, la Unión Europea era el segundo socio comercial por detrás de Estados Unidos, de ahí que la negociación y posteriormente la firma de un tratado comercial posibilitaría el libre acceso a dicho mercado<sup>697</sup>.

Además y como han señalado algunos expertos, el TLCUEM sería *“un aliado útil para fortalecer el TLCAN (...) al extender a los europeos un trato similar al ya otorgado a los socios norteamericanos (...) elevando así el costo de dar marcha atrás a la apertura mexicana, contribuyendo a reducir la vulnerabilidad del TLCAN”*<sup>698</sup>. México tenía interés en consolidar ambos tratados, pues ello significaría que más del ochenta por ciento del comercio del país se llevaría a cabo al amparo de una liberalización negociada y consolidada con las dos mayores potencias comerciales del mundo.

Otra de las razones de México por impulsar la negociación del TLCUEM fue la necesidad de promover la llegada de capital extranjero al país. De esta manera, este nuevo tratado permitiría eliminar las barreras que impuso el TLCAN en contra de los usuarios de insumos europeos y de los inversores europeos en México.

Por último, la tercera razón estaba relacionada con la necesidad de mejorar las condiciones de acceso de las empresas exportadoras mexicanas al mercado de la Unión Europea, poniendo fin de esta manera a la histórica discriminación que habían sufrido. El TLCUEM ponía fin al sistema

---

<sup>697</sup> Si atendemos a las cifras facilitadas por la OMC, la Unión Europea en el momento de la negociación era el segundo importador por detrás de Estados Unidos, concentrando la quinta parte del comercio mundial. Para más información: <http://www.wto.org>

<sup>698</sup> Zabłudovsky, J., Gómez, S., (ibídem p. 3).

arancelario vigente hasta entonces y establecía un marco contractual que dotaba de certidumbre y seguridad jurídica a los exportadores mexicanos<sup>699</sup>.

## B. Evolución de las negociaciones

Con el fin de poder desarrollar las negociaciones, se estableció la creación de un Consejo Conjunto del Acuerdo Interino, que estaría encargado de elaborar la agenda de trabajo y de seleccionar los temas a tratar. La negociación se enfocó prioritariamente en la relación bilateral, de ahí que para favorecer la tarea las partes establecieran un calendario de actividades que dieron inicio en noviembre de 1998 y se extendieron hasta la segunda quincena del mes de junio de 1999 (de esta manera se aprovechaba el impulso que podía dar la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina, que se celebró en Río de Janeiro a finales de junio de 1999).

Para facilitar las cosas y al igual que ocurrió con tratados anteriores se realizaron consultas con los sectores privados, en las que se expusieron las diferentes posiciones existentes y se elaboraron documentos recapitulativos<sup>700</sup>. Algunos autores han llamado la atención sobre la complejidad de las reuniones, debido principalmente a la existencia de una estructura legal más elaborada, que se

---

<sup>699</sup> Gracias al Sistema General de Preferencias (SGP), los exportadores mexicanos disfrutaban de un acceso preferencial al mercado europeo, pero sin embargo era limitado y estaba sometido a una serie de requisitos. Así por ejemplo a partir de 1995 el esquema que puso en marcha la Unión Europea obligaba a México a pagar por gran parte de sus exportaciones (sometidas al régimen del SGP), una parte importante del arancel de la Nación Más Favorecida (NMF), lo que redujo considerablemente los “beneficios” que significaban las preferencias. El resultado fue que tan sólo una quinta parte, es decir el 20%, de las exportaciones de México se realizaron bajo la denominación de “no sensibles” (libres de arancel), frente al 70% del sistema anterior. El resto (el 80%), se clasificaron en “supersensibles” (que pagaron el 85% del arancel MNF), “sensibles”, a las que correspondió el 70% del arancel NMF y “semisensibles”, que cubrieron el 35% del arancel NMF. Lo anterior ponía de manifiesto que al ser el SGF un esquema de preferencias arancelarias unilaterales, no facilitaba un esquema que permitiera desarrollar mayores vínculos exportadores hacia la Unión Europea. De esta manera, el TLCUEM venía a solucionar este problema estableciendo mayor seguridad jurídica y estabilidad.

<sup>700</sup> También en esta negociación existió lo que en TLCAN se denominó el “cuarto de junto” o “cuarto de al lado”, que hacía referencia a las reuniones paralelas mantenidas con representantes de los sectores más significativos del país. En este caso, se armaron dos grupos de trabajo, uno organizado por la COECE (Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior) que se encargaría de trabajar el sector industrial y el segundo grupo, supervisado por el CAN (, se orientaría al sector de la agricultura y pesca. Dentro de la metodología de trabajo, se crearon doce grupos encargados de desarrollar cada uno de los capítulos del Acuerdo (acceso al mercado, reglas de origen, estándares sanitarios y fitosanitarios, normas técnicas, salvaguardias, movimientos de capital, intercambio de servicios, competencia, derechos de autor, compras del sector público y resolución de controversias. Domínguez, R., “The European Union and Mexico: Discovering the new “South of North America”, publicado dentro del Proyecto PAPIIT IN30952 *La U.E. y el TLCAN: una perspectiva comparada. ¿Regionalismos convergentes o divergentes?*, Universidad de Miami, 2003.

materializaba a través de un glosario de acuerdos de diferentes épocas<sup>701</sup>. Por otro lado, para las autoridades mexicanas llegó a ser complejo en un determinado momento, el negociar con quince de los Estados más importantes del mundo, así como con la Unión Europea en un todo. Finalmente y tras nueve rondas de negociación, se logró el acuerdo para firmar un tratado de libre comercio el 24 de noviembre de 1999<sup>702</sup>, el cual se firmó oficialmente el 23 de marzo de 2000 en Lisboa, entrado en vigor el 1 de julio de ese mismo año.

Como dato anecdótico, cabe señalar que a lo largo de las negociaciones una de las constantes preocupaciones de las autoridades europeas era la de evitar mencionar que el objetivo explícito de las mismas sería la negociación de un tratado de libre comercio, de ahí que recurriendo a los términos de la Declaración de París de 1995, el artículo 4 del Acuerdo Global redactara el objetivo de la siguiente manera “... *promover el desarrollo del comercio de bienes y servicios incluyendo la liberalización comercial bilateral y preferencial, progresiva y recíproca de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes...*”. De esta manera y al señalar que la liberalización sería preferencial y según lo establecido en los artículos XXIV del GATT y V del GATS, se eliminaba la mención expresa a una posible negociación de un tratado de libre comercio.

Desde el punto de vista de la evolución de las negociaciones, se observa que los plazos no se cumplieron debido en primer lugar a la inconformidad de algunos Estados miembros a que la Cumbre Unión Europea - América Latina se centrara exclusivamente en este tema, lo que según ellos favorecería un efecto dominó en el resto de los países de la zona, deseosos de aspirar a los mismos privilegios que México podía obtener. El segundo punto a tener en cuenta fue la crisis que atravesó la Comisión Europea en esos momentos, acusada de tráfico de influencias y corrupción y que se saldó con una reestructuración de la misma<sup>703</sup>.

---

<sup>701</sup> En total fueron nueve reuniones que se distribuyeron a lo largo de ese período de la siguiente manera: la primera reunión tuvo lugar en la Ciudad de México en noviembre de 1998, el resto (salvo la octava) se desarrolló en Bruselas en los meses posteriores y a lo largo de 1999.

<sup>702</sup> Durante la octava ronda de negociación, una de las más complicadas a juicio de los expertos, el Secretario de Comercio mexicano, Herminio Blanco, llegó a posponer la firma de un acuerdo para finales de 1999 debido a la falta de consenso en temas relacionados con las reglas de origen y acceso al mercado de productos de las ramas electrónica y automotriz. Publicado en el diario mexicano *El Economista*, 13 de octubre de 1999.

<sup>703</sup> Los cambios experimentados dentro de la Comisión, que en principio causaron cierto temor, acabaron siendo con el tiempo bastante favorables a la evolución y posterior consolidación del TLCUEM. Por un lado, la nueva configuración adquiría mayor peso político en la medida en que fue totalmente renovada e iniciaba un nuevo mandato de cinco años (a diferencia de su predecesora, bastante afectada por las crisis internas). Además y frente a la ambigüedad existente entre los anteriores comisarios a la hora de liderar las negociaciones con América Latina, el nuevo presidente de la Comisión separó claramente la cartera de relaciones exteriores (atribuida al británico Christopher Patten) de la de negociaciones comerciales (que cayó en manos del francés Pascal Lamy). Por otro lado, el avance de las negociaciones se vio favorecido también



Son varios los autores que han destacado el papel demostrado por México durante el proceso de negociación, sin duda influenciado por la experiencia adquirida a raíz de la negociación y posterior firma del TLCAN. Ahora bien, existieron una serie de diferencias básicas que se dejaron notar a lo largo del proceso y que es importante reseñar. Así, por un lado, mientras la negociación del TLCAN fue entre tres países, en el caso del TLCUEM confluía un organismo supranacional (la Comisión Europea) así como los gobiernos de quince Estados miembros.

Otra de las diferencias fue el entorno jurídico sobre el que se negociaron ambos acuerdos. Por un lado, México tenía ya una experiencia en la negociación del TLCAN, acuerdo innovador en muchos aspectos pero sobre todo por la inclusión de áreas novedosas como los servicios, la propiedad intelectual, las inversiones (que sirvieron de inspiración para los acuerdos multilaterales de Marrakech de abril de 1994), etc. Por lo anterior y a pesar de que el esquema negociador del TLCAN sirvió de referencia a México a la hora de vincularse con otros países latinoamericanos, para el caso concreto del TLCUEM México optó por utilizar el modelo europeo, de ahí que en las primeras reuniones negociadoras mantenidas en la Ciudad de México en 1998 los textos presentados estuvieran basados en los acuerdos ya negociados por la UE con otros países. Por el lado europeo, existía ya una trayectoria marcada por la experiencia en la negociación y posterior firma de más de veinte acuerdos comerciales. En este caso, el marco legal ya estaba predeterminado siendo realmente difícil cambiar la trayectoria jurídica europea para introducir nuevos formatos legales (por mucho que el núcleo central para regular el comercio fuera similar).

Por último y no menos importante, no hay que olvidar que las negociaciones del Acuerdo sucedieron a lo largo del mandato del presidente Zedillo, sin embargo su entrada en vigor coincidió de lleno con la llegada al poder del presidente Fox y su programa de cambio. El gobierno del Presidente Fox se enfocó en hacer de la diversificación el elemento distintivo de la nueva política exterior mexicana, a través de la cual se buscaría *“utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política”*<sup>704</sup>. Reconociendo su

---

por el mandato otorgado por el Consejo Europeo en Colonia del 4 de junio de 1999, propiciado por las propias presiones del gobierno mexicano para que las negociaciones concluyeran a más tardar a finales de 1999.

<sup>704</sup> Este objetivo está incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo (documento que marca la estrategia sexenal del gobierno en México), junto a otros objetivos como: 1) Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como base del nuevo sistema internacional; 2) Fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; 3) Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; y, 4) Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento. <http://www.pnd.presidencia.gob.mx/pnd/cfm/index.cfm>

papel geoestratégico pero al mismo tiempo tratando de marcar la diferencia con respecto a los gobiernos precedentes, México no dudó en declarar la primacía y el papel determinante de Estados Unidos en su agenda internacional, pero reconoció al mismo tiempo su necesidad de involucrarse en nuevas alianzas que abran el abanico de alternativas (y es aquí en donde la relación con la Unión Europea cobraría toda su fuerza). Así lo manifestó el presidente de México Vicente Fox cuando al referirse al papel a cumplir por dicho acuerdo señalaba: *“(...) lo que mi país puede ejercer por medio de su diplomacia se deriva de la atracción que nuestra sociedad y nuestra cultura despiertan en otros pueblos, de la autoridad moral que hemos construido a través del tiempo y, particularmente, por este período de renovación democrática y vitalidad cultural. También se nutre del compromiso de México con los valores universales. (...) El proyectar estos factores de manera consciente y deliberada hacia el resto del mundo, nos ha conferido una nueva imagen y un nuevo margen de acción, eso que se llama ahora poder suave”*<sup>705</sup>.

Así se desprende de la lectura del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, que establecía que *“al tiempo de intensificar los vínculos políticos con Europa, tras la firma de los acuerdos de comercio con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio, México buscará fortalecer las relaciones económicas y comerciales, a fin de diversificar nuestros mercados internacionales, así como las fuentes de inversión extranjera”*<sup>706</sup>. Sin duda, para México, el aprovechamiento de las ventajas de ser socio preferencial de la Unión Europea suponía un respaldo a la política exterior del gobierno mexicano, que su entonces presidente no dudó en calificar como *“bilateralismo multilateral”* y cuyos principales países destinatarios serían Gran Bretaña, España y Francia (y Chile dentro de América Latina)<sup>707</sup>.

### C. Temas prioritarios del TLCUEM

Las negociaciones del TLCUEM se enfocaron en torno a cuatro grandes temas: aranceles para productos industriales, reglas de origen, agricultura y servicios e inversión.

---

<sup>705</sup> Discurso del Presidente Vicente Fox ante la Asamblea Nacional Francesa (noviembre, 2002) versión íntegra en la web de la Presidencia de la República de México: <http://www.presidencia.gob.mx/>

<sup>706</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. <http://www.pnd.presidencia.gob.mx/pnd/cfm/index.cfm>

<sup>707</sup> Conferencia ofrecida por el Presidente Vicente Fox en el "Club Siglo XXI" en Madrid, 16 de mayo de 2002. [http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc\\_mayo/d-01-05.htm](http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_mayo/d-01-05.htm)

#### *a) Aranceles para productos industriales*

El principal objetivo de los europeos era igualar las ventajas de sus productos a la de sus homólogos norteamericanos, que gracias al TLCAN disfrutaban de una posición competitiva. Por ello, no fue extraño que solicitaran un tratamiento similar (bajo el esquema de “paridad TLCAN”) para los productos industriales europeos<sup>708</sup>. A la inversa, México quería protegerse del impacto europeo sobre algunos productos considerados sensibles. El resultado fue satisfactorio para ambas partes, en la medida en que logró un calendario de desgravación adecuado para las necesidades de los socios: así, el 82% de los productos industriales mexicanos lograrían la desgravación en el mercado europeo en enero del 2003 y los europeos lo harían a finales de 2007.

<b>Productos Industriales</b>		
<b>Período</b>	<b>México</b>	<b>UE</b>
	<b>% importaciones</b>	
Entrada en vigor	47.6	82
2003	5.8	18
2005	4.8	0
2007	41.7	0

Fuente: Secretaría de Economía de México

#### *b) Reglas de origen*

Entendidas estas como los requisitos que deben reunir los productos para poder ser objeto del beneficio de desgravación arancelaria, fueron uno de los puntos más conflictivos que se plantearon durante las negociación del TLCUEM, debido en parte a la postura adoptada por las autoridades europeas que tenían el mandato expreso de los países miembros de aplicar las reglas de origen contenidas en la denominada “lista única europea de reglas de origen”<sup>709</sup>.

Ahora bien, a diferencia de otros países con los que la Unión Europea había negociado un tratado de tales características, el caso de México era peculiar en la medida en que su estructura productiva era diferente, pues las exigencias establecidas en la denominada “lista única” eran difíciles de

<sup>708</sup> Al igual que en el TLCAN, los europeos solicitaban la supresión total de aranceles para el año 2003. Realmente, este aspecto constituyó uno de los principales intereses en negociar el TLCUEM.

<sup>709</sup> Esta “lista única” fue creada en 1997 y se inspiraba en un gran número de reglas de origen fijadas en acuerdos preferenciales suscritos durante la década de los setenta. Fue introducida por las autoridades europeas ante el creciente número de acuerdos comerciales suscritos con terceros países y servía para estandarizar y homogeneizar, de tal manera que se facilitara la labor a los exportadores europeos. Ahora bien, su configuración obedecía a una estructura productiva característica de la Unión Europea, a la que se adaptaban sin problemas los países de su entorno (Europa del Este, Norte de África), con los que tradicionalmente había firmado acuerdos comerciales preferenciales hasta la fecha.

conseguir (por el contenido regional que exigían o el alto grado de transformación requerido), con el consiguiente riesgo de que un gran número de productos quedaran fuera de la desgravación arancelaria aplicable. A esto habría que unir el excesivo vínculo económico y productivo existente entre México y Estados Unidos, que generaba ciertos temores a que la aplicación de reglas de origen demasiado flexibles propiciaran una “extensión natural” del TLCUEM a Estados Unidos en la medida en que se beneficiarían productos supuestamente mexicanos pero con un alto valor agregado estadounidense.

Finalmente y gracias a una actitud de consenso, se logró establecer unas pautas transitorias y, en algunos casos permanentes, en las reglas europeas, en sectores sensibles como el automotor, químico, electrónico, textil y confección y calzado. El objetivo principal era la modificación del carácter regional de algunas reglas, de tal manera que el sistema productivo del país exportador (en este caso México por ser el que más problema tenía) pudiera contar con plazos suficientes para adaptarse a las reglas de origen del TLCUEM.

### *c) Sector agrícola*

Considerado uno de los temas más sensibles en todo proceso de negociación y, en este caso en especial por cuanto ambas partes tenían interés en no conceder de primera mano una liberalización total al sector, tal y como había ocurrido en el TLCAN.

Uno de los principales obstáculos fue la Política Agrícola Común (PAC), así como los subsidios que la misma otorga a los exportadores europeos con el fin de compensar los altos costes de producción, sobre todo en ciertos productos considerados sensibles como los cítricos, la miel, el aguacate y las flores. Por su parte, los negociadores mexicanos mostraron ciertas reticencias a reconocer la libre entrada de productos como los cereales, lácteos y cárnicos, que podían dañar la competitividad de los respectivos sectores en México.

Teniendo en cuenta la situación, el acuerdo final logró un consenso al proteger a los productos considerados más sensibles (cereales, lácteos, cárnicos), estableciendo inicialmente un calendario particular de desgravación que se alargó hasta el 2003 (fecha en la que se esperaba corregir algunos puntos de la PAC) y que sin embargo hoy en día sigue vigente por la falta de reformas. Igualmente, se estableció la creación de cuotas preferenciales permanentes, que pretendían evitar una desestabilización del mercado como consecuencia de la entrada en vigor del TLCUEM. Por

último, se dio el acceso preferencial gracias a cuotas de estación para el 21% de las exportaciones mexicanas de productos como zumos de fruta, frutas procesadas, miel natural, aguacate, atún, entre otros, obteniendo el acceso preferencial para el 95% de sus productos agroindustriales. Al igual que ocurrió con los productos industriales, los agropecuarios quedaron sometidos a la siguiente tabla de desgravación:

<b>Productos Agrícolas</b>		
<b>Período</b>	<b>México</b>	<b>UE</b>
	<b>% importaciones</b>	
Entrada en vigor	27,64	58,16
2003	10,26	10,04
2008	7,85	5,3
2010	3,8	0,64

Fuente: Secretaría de Economía de México

<b>Productos Agroindustriales</b>		
<b>Período</b>	<b>México</b>	<b>UE</b>
	<b>% importaciones</b>	
Entrada en vigor	59,6	79,3
2003	16	7,1
2008	22,6	12,6
2009	3,9	0
2010	0,6	0,9

Fuente: Secretaría de Economía de México

#### *d) Servicios e inversión*

Desde el punto de vista europeo, el TLCUEM fue el primer acuerdo que incluyó aspectos relacionados con servicios e inversión, lo cual explica la férrea posición europea durante la negociación, provocada por las reticencias de los Estados miembros y la Comisión Europea ante una materia novedosa (cabe señalar que los primeros tenían recelo en dejar que la Comisión Europea controlara este aspecto de la negociación habida cuenta de que de los once temas tratados por el TLCUEM ocho eran competencia comunitaria y tres, entre ellos comercio de servicios, inversión y pagos relacionados, de los Estados miembros).

Al igual que otros acuerdos internacionales de última generación, el TLCUEM incluye los principios fundamentales como trato nacional, (NMF, nación más favorecida), así como la cláusula *Stand Still* que establece el compromiso de las partes de mantener las mismas condiciones de apertura existentes en el momento de la entrada en vigor del acuerdo. Sin embargo y a diferencia de otros acuerdos, el TLCUEM no incluye una lista de reservas de aquellos sectores o actividades

económicas que quedarían restringidas (lo que en caso de controversia puede llegar a ser más útil), decantándose simplemente por garantizar que ninguna de las partes negociadoras adoptará una legislación más restrictiva a la ya existente (sin entrar en detalles sobre el régimen vigente en el momento de la entrada en vigor del acuerdo, por lo que en caso de conflicto habría que verificar cuál era la legislación existente en julio del año 2000, fecha de su entrada en vigor)<sup>710</sup>.

#### D. Expectativas iniciales y balance del TLCUEM

Como señala Rozo, probablemente la experiencia positiva de los resultados obtenidos por el TLCAN provocó una reacción eufórica y optimista sobre el impacto del TLCUEM. Esta opinión es compartida por un gran número de expertos entre ellos el que fuera titular de la Secretaría de Economía de México (antes SECOFI) Herminio Blanco, para quien el TLCUEM facilitó a México la posibilidad de romper con la dependencia de Estados Unidos; en la misma línea, el que fuera responsable del Área de Negociaciones Internacionales de dicha Secretaría, Luis de la Calle, ponía hincapié en el hecho de que en un plazo de cinco años México podría triplicar sus exportaciones hacia el mercado europeo (llegando a los 16.000 millones de dólares) y, de igual manera, la llegada de capital europeo haría crecer la inversión extranjera directa un 70% hasta alcanzar los 8.000 millones de dólares anuales. Igualmente, la entonces responsable de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Rosario Green, calificaba el Tratado como el más ambicioso de los hasta entonces negociados, afirmando que traería en el corto plazo más beneficios a los mexicanos que a los europeos. De igual manera, para la clase política empresarial mexicana el acuerdo fue todo un éxito y nadie, ni siquiera las autoridades mexicanas, estableció lo contrario<sup>711</sup>. De hecho, llama la atención que durante los primeros años de la administración del presidente Vicente Fox las expectativas se mantuvieran altas, como así lo demuestran las sucesivas misiones organizadas bajo

---

<sup>710</sup> Una de las razones que podrían justificar la ausencia de listas de reservas era el carácter novedoso del Acuerdo, pues *“la Unión Europea no tendría precedente de este tipo de reservas en un acuerdo bilateral. Por ello, el problema además de técnico, (...) parecía ser estratégico”*. Al respecto, Zabludovsky, J., Gómez, S., “La ventana europea: retos de la negociación del tratado de libre comercio de México con la Unión Europea”, INTAL, Documento de trabajo – IECI 09, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Noviembre 2004, 49 p., especialmente p. 26.

<sup>711</sup> Como ha señalado Rozo, en este clima de optimismo generalizado llamaron la atención las declaraciones del entonces director general de Bancomext, Enrique Vilatela, quien en el marco del IX Foro de Comercio Exterior realizado en junio del año 2000 (un mes antes de las elecciones presidenciales), señaló el gran desconocimiento que la clase empresarial mexicana tenía sobre las posibilidades de negocio con la Unión Europea y los requisitos necesarios para concluir con éxito cualquier negociación. Al respecto, Rozo, C.A., “El TLCUEM: evaluación de resultados económicos”, (ibídem p. 7).

su auspicio, así como los viajes que a título estatal hicieron un gran número de gobernadores de los Estados Mexicanos<sup>712</sup>.

Por el lado europeo, el entonces jefe de la Delegación de la Unión Europea en México, embajador López Blanco, afirmaba que el acuerdo sería una pieza clave en la relación bilateral, pronosticando un considerable aumento del número de exportaciones mexicanas hacia Europa, las cuales llegarían según sus estimaciones a los 25.000 millones de dólares en un período de cinco años<sup>713</sup>.

Algo más escéptico se mostraba el cuerpo diplomático europeo desplazado en México, como así se deduce de un documento confidencial elaborado por los quince representantes europeos a raíz de la victoria del candidato Fox a la presidencia. Como ha señalado Rozo, la preocupación europea se centraba en dos aspectos: el primero, el vínculo existente entre el nuevo presidente y Estados Unidos, que se traducía en un mayor conocimiento de dicho mercado en detrimento del europeo y, por otro lado, el creciente clima de inseguridad que se apoderaba del país, con el consiguiente impacto en las inversiones extranjeras.

#### a) Resultados económicos y comerciales

De la red de acuerdos comerciales que han suscrito en los últimos años los sucesivos gobiernos de México, destaca por importancia, alcance e impacto el Acuerdo Global firmado con la Unión Europea, que funge como el primer eslabón del vínculo intercontinental entre Europa y América. De manera específica y dentro del abanico de posibilidades que ofrece dicho Acuerdo, la parte comercial derivada del Tratado de Libre Comercio o TLCUEM es la que ha acaparado el mayor interés.

Lo primero que llama la atención es que a diferencia de lo que ocurriera con el TLCAN, este Acuerdo nació marcado por la trayectoria de altibajos que históricamente había caracterizado las relaciones entre la Unión Europea y México. Es decir, mientras los resultados del TLCAN fueron

---

<sup>712</sup> Llama la atención que durante los tres primeros años de funcionamiento del TLCAN, las misiones comerciales de gobernadores de los estados mexicanos se sucedieron de manera constante hacia el continente europeo. Igualmente, fueron varios los Estados que abrieron oficinas de representación propias en diversas ciudades europeas. Por ejemplo, en Madrid se llegaron a contabilizar hasta cuatro oficinas de representación de estados como: Estado de México, Jalisco, Sinaloa, Veracruz, entre otros. Al día de hoy, algunas de esas oficinas ya han cerrado. Datos obtenidos en entrevista personal con representantes de la Oficina de Bancomext en Madrid.

<sup>713</sup> Declaraciones recogidas en el Documento de Trabajo elaborado por Rozo, C.A., “El TLCUEM: evaluación de resultados económicos”, Universidad Autónoma Metropolitana, p. 5.

apreciables desde las primeras semanas de su entrada en vigor, no se puede decir lo mismo del TLCUEM y ello por razones diversas que van desde la falta de cercanía geográfica, el escaso vínculo comercial, la existencia de reglas de origen más estrictas así como la exclusión de los términos del acuerdo de algunos sectores básicos para México.

En la actualidad y según datos ofrecidos por la Secretaría de Economía del México, el 82% de las exportaciones mexicanas se enfocan hacia el mercado norteamericano (lo que incluye Estados Unidos y Canadá, si bien el porcentaje de las exportaciones destinado al segundo apenas supera el 2%). Frente a esto, poco más del 6% se exporta actualmente al mercado europeo (un 1% más que el año anterior). A lo anterior hay que unir el hecho de que el 50% de la exportación no petrolera ni maquiladora está en manos de veinticuatro grandes empresas<sup>714</sup>. Por lo anterior, parece evidente que uno de los grandes retos de la economía mexicana es la diversificación tanto en la selección de sus mercados como en el número de empresas que participan en el flujo exportador (lo que implica el lanzamiento de programas que inciten a las pequeñas y medianas empresas, verdaderas representantes del potencial económico e industrial del país, a explorar nuevos mercados). A la inversa, en materia de importaciones ocurre algo similar pues Estados Unidos sigue ocupando un puesto predominante con el 53%, ahora bien si comparamos esta cifra con respecto a diez años antes, vemos como ha descendido un 28%.

Esto ha sido debido en parte a la entrada en juego de los productos importados de China, que ha pasado de un 0,70% en 1993 a un 10% en el 2008, así como de productos originarios de países como Japón, Corea del Sur, Malasia, Taiwán y Singapur, que junto a Canadá y Brasil han visto incrementada su presencia en el mercado mexicano. La Unión Europea por su parte, ha visto incrementar a lo largo de los años el volumen de importación de productos europeos en el mercado mexicano, siendo en la actualidad el equivalente al 12%.

Ante este panorama, todos coinciden en señalar que el Acuerdo Global ha venido a contrarrestar los efectos de la entrada en vigor del TLCAN y el constante declive de la relación comercial con la Unión Europea. Tal y como establecen las cifras publicadas por la Secretaría de Economía de México, el comercio bilateral entre la Unión Europea y México durante el año 2007 fue de 48.000 millones de dólares, cifra que representa un aumento del 18% con respecto a las de 2006. Durante

---

<sup>714</sup> Datos relativos a septiembre del 2008 (aplicados al primer semestre del 2008). Acceso electrónico: <http://www.economia.gob.mx>



el 2007, las exportaciones de México hacia la Unión Europea aumentaron un 23% y las importaciones un 16%.

Paralelamente, las cifras estadísticas ofrecidas por Eurostat muestran que en los seis años posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (2000-2006), el comercio bilateral entre la Unión Europea y México creció cerca del 90%. De igual manera, el flujo de inversión europeo hacia México creció en el mismo período el equivalente al 120%, ubicándose la Unión Europea como el segundo mayor inversor en el país por detrás de los Estados Unidos.

Sin embargo, estas cifras no deben alejarnos de la realidad que enfrentan las empresas mexicanas, con una clara tendencia a seguir exportando de manera casi monopolística hacia el mercado norteamericano. Varias razones explican esta situación:

- la existencia, todavía, de altos niveles arancelarios en la Unión Europea para ciertos productos mexicanos altamente exportables
- las limitaciones del mercado europeo en lo relativo a la importación de productos agroindustriales, debido a la tendencia a favorecer el intercambio con aquellos países con los que se tiene algún tipo de acuerdo preferencial, muchos de ellos dentro de la Convención de Lomé).

#### b) Impacto sectorial y geográfico del TLCUEM

Como ya hemos visto en párrafos anteriores, una de las bases principales para la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea fue sin duda el fortalecimiento de los lazos comerciales que habían quedado debilitados desde la entrada en vigor del TLCAN (que marcó una clara tendencia hacia los productos originarios de Norteamérica, tanto en el sector industrial como agroalimentario, principalmente).

En términos de mercancías, el Tratado de Libre Comercio establece la total liberalización de los productos industriales (en el 2003 para la Unión Europea y en el 2007 para México, como se puso de manifiesto en un tabla anterior); igualmente se fijó la liberalización de gran parte de los productos agrícolas y pesqueros y, en relación a las reglas de origen, la búsqueda de un equilibrio entre la política de armonización de la Unión Europea y las reglas de acceso al mercado. Por otro lado, el

Tratado de Libre Comercio también establece que los productos europeos podrán acceder al mercado mexicano en condiciones similares a las establecidas por el TLCAN.

Así por ejemplo, en el sector industrial y a lo largo de los cinco primeros años de entrada en vigor del TLCUEM, destacan las manufacturas de bienes de consumo, el sector automotriz y los equipos de oficina, como uno de los sectores de México más beneficiados por el incremento de las exportaciones. De manera específica y a nivel de importación de productos industriales mexicanos en el mercado europeo especial atención merecen algunos productos químicos (taninos, pinturas, curtientes) que han crecido un 47%, productos elaborados a base de almidón (31%), productos fotográficos o cinematográficos (24%), aceites minerales y derivados (23%) y materias plásticas y sus manufacturas (13%).

Dentro del TLCUEM merece especial atención el sector agroalimentario, del cual México es un claro exportador y la Unión Europea uno de los principales importadores mundiales (especialmente en el rubro de hortalizas frescas y congeladas, frutas tropicales y semi tropicales, así como otros productos del ramo característicos de la gastronomía mexicana como el tequila, el café, la cerveza, etc.), convirtiéndose este rubro en uno de los más sensibles durante las negociaciones del Acuerdo Global, por la importancia que tiene para ambas partes. Lo cierto es que el margen de aplicación del TLCUEM en este sector ha sido limitado, debido principalmente a las restricciones planteadas por la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, pues como han señalado algunos autores, la PAC se erigió como una “camisa de fuerza”, en la medida en que *“(…) para la UE no era viable negociar bilateralmente con México ninguna concesión comercial que pudiese tener implicaciones para el buen funcionamiento de la PAC”*<sup>715</sup>.

El grado de sensibilidad alcanzado por los negociadores europeos durante el Acuerdo fue tan alto que incluso afectó a aquellos productos agropecuarios que sin ser producidos directamente en territorio europeo, podían tener cierto impacto tanto en los territorios de ultramar como en aquellos países con los que la Unión Europea mantiene algún tipo de interés de carácter geopolítico. A la inversa, la sensación de un amplio grupo de productores del sector fue que México no contó con la habilidad y el consenso suficientes como para introducir categorías de productos “sensibles” de claro interés exportador para Europa, de tal manera que forzaran a un relajamiento de las estrictas condiciones europeas en la materia. El resultado fue la inclusión en el tratado de las denominadas

---

<sup>715</sup> Aguilar, G., Casco, J.A., Rosenzweig, A., “El Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea”, publicado en Lebrija, A., Sberro, S., *México-Unión Europea: el acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación. Sus aspectos fundamentales*, especialmente p. 151.

“listas de espera”, en la que se incluían aquellos productos que tenían cierto grado de sensibilidad para alguna de las partes y para los cuales se establecieron períodos de desgravación arancelaria en los años posteriores (a diferencia de otros sectores y debido a la complejidad, el tipo de desgravación aplicado incluyó plazos más largos que los establecidos para los productos del sector industrial<sup>716</sup>).

A pesar de este esquema de desgravación, los resultados a ocho años de la entrada en vigor del Tratado (2001-2008) son alentadores, pues el porcentaje de aumento de las exportaciones de México hacia la Unión Europea en el sector de productos agroalimentarios ha tenido un avance considerable, en especial en los siguientes rubros: cacao y sus derivados (160%), grasas y aceites animales (43%), legumbres y hortalizas (24%), algunos cereales (22%), algunos frutos comestibles (18%)<sup>717</sup>.

En cuanto a los países de la Unión Europea que lideran el intercambio comercial, en el 2008 y según cifras ofrecidas por la Secretaría de Economía de México, el principal destino de las exportaciones mexicanas ha sido España, seguido muy de cerca por Alemania, Holanda y Reino Unido. En la mayoría de los casos se ha podido apreciar un aumento del volumen de las exportaciones en los últimos años (significativo es el caso de España, que desde la entrada en vigor del Acuerdo ha cuadruplicado la cifra).

---

<sup>716</sup> La mayor o menor “sensibilidad” de este tipo de productos está relacionada con el grado de subsidio a la exportación que reciben por parte de los respectivos gobiernos, lo que les permite comercializarse a precios muy inferiores a los establecidos en el mercado internacional, con el consiguiente perjuicio para la rentabilidad de los productores del país importador. Si México hubiese optado por abrir sus mercados a la Unión Europea bajo el esquema de subsidios a la exportación, hubiera generado que sus socios en el marco del TLCAN establecieran subsidios similares a sus productos, para no perder competitividad en el mercado mexicano. Para más información, G. Aguilar, J.A. Casco, A. Rosenzweig, (ibídem p. 151).

<sup>717</sup> Datos obtenidos a través de la herramienta de estadísticas comerciales TradeMap.

### Exportaciones totales de México a la U.E.

Valor en millones de dólares

U.E.	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Alemania	1.940	1.545	1.501	1.159	1.715	1.689	2.289	2.972	4.104	5.013	3.217
Austria	34	42	88	61	15	34	52	51	59	45	35
Bélgica	238	316	458	482	343	442	534	686	841	794	703
Dinamarca	53	54	46	37	44	47	71	100	126	97	64
España	951	1.513	1.287	1.393	1.512	2.026	2.954	3.270	3.583	4.447	2.392
Finlandia	12	9	12	12	16	24	69	139	106	580	530
Francia	295	323	329	310	336	334	372	555	696	533	500
Grecia	13	14	13	14	17	19	22	25	34	31	28
Holanda	398	399	424	796	700	606	801	1.285	1.570	2.188	1.494
Irlanda	66	108	194	213	184	161	129	109	147	227	189
Italia	175	255	269	195	276	235	194	266	482	588	518
Luxemburgo	12	5	5	1	4	1	5	5	4	26	1
Portugal	141	160	110	140	186	153	269	281	278	126	34
Reino Unido	642	872	787	664	733	840	1.188	924	1.563	1.753	1.254
Suecia	21	27	35	43	28	80	52	59	80	113	61
Chipre	2,6	3,9	2,6	2,5	2,3	1,7	3,6	5,8	7,4	11,8	7,9
Estonia	0,2	0,2	1,9	0,6	0,1	0,7	0,9	2,9	9,2	7	2
Hungría	144	114,4	38,6	62,3	57,3	57,6	40	54	87,2	221	116,7
Lituania	0,2	0,1	0,3	0,9	1,2	1,6	2,7	2,3	5,5	6,6	36,6
Malta	1	1,8	1,2	0,5	0,7	0,4	1,6	0,7	17,4	2,2	2
Polonia	8	20	19,2	18,2	14,5	15,3	41,3	89,6	51,6	132	69
Eslovenia	1,5	6,9	5,4	9,6	5,2	6,7	11,4	2,8	9,2	9,4	6
Letonia	0	0	0,4	0,3	0,6	1	2,3	3,2	4	3,9	3,6
Rep.Checa	0,2	2,8	9	6,6	8	30	29	67	64	111	73
Rep.Eslovaca	0	0,1	1,4	0,1	4,7	3,8	2,3	3,6	5,9	7,3	7,9

Datos ofrecidos en millones de dólares (las cifras del 2009 abarcan el período enero – noviembre).

Fuente: Secretaría de Economía – Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales<sup>718</sup>

A la inversa, el porcentaje de las importaciones de México procedentes de países de la Unión Europea también ha experimentado un cambio considerable, pues desde la firma del Acuerdo las cifras no han cesado de aumentar. Lidera la tabla de importaciones Alemania, con una clara diferencia sobre el segundo y tercer país, Italia y España respectivamente.

<sup>718</sup> Datos obtenidos de la página electrónica de la Secretaría de Economía de México: [http://www.economia-snci.gob.mx/sphp\\_pages/estadisticas/cuad\\_resumen/expmx\\_ae.htm](http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/expmx_ae.htm)

<b>Importaciones totales de México a la U.E.</b>											
Valor en millones de dólares											
<b>U.E.</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Alemania	5.032	5.758	6.079	6.065	6.218	7.143	8.670	9.437	10.699	12.623	9.727
Austria	170	176	219	186	254	362	439	528	638	795	464
Bélgica	305	465	630	556	572	715	838	804	761	884	612
Dinamarca	126	142	169	177	198	201	220	271	320	369	371
España	1.321	1.430	1.827	2.223	2.288	2.852	3.324	3.638	3.833	4.056	3.004
Finlandia	175	211	249	150	277	242	306	323	537	445	285
Francia	1.393	1.466	1.577	1.806	2.015	2.395	2.564	2.661	3.100	3.512	2.502
Grecia	15	29	22	29	22	25	31	42	105	277	52
Holanda	325	363	470	546	555	700	924	1.546	2.466	4.184	2.170
Irlanda	329	403	550	614	794	700	773	893	954	1.015	812
Italia	1.649	1.849	2.100	2.171	2.473	2.817	3.498	4.108	5.560	5.221	3.146
Luxemburgo	10	17	17	17	29	39	67	64	108	81	66
Portugal	52	51	100	94	126	250	305	344	325	439	296
Reino Unido	1.135	1.091	1.344	1.349	1.242	1.458	1.866	2.140	2.300	2.598	1.837
Suecia	699	1.318	806	450	733	866	971	966	913	1.086	695
Chipre	0,4	3	0,3	0,2	0,2	0,3	1,5	1,1	0,6	0,4	0,3
Estonia	3,4	5	5	2,3	9,6	10	28	22	26	159	33
Hungría	92	98	107	150	106	176	253	315	295	355	275
Lituania	0,2	6,6	1,6	12	2,2	8	10	11	14	87	57
Malta	10	22	147	154	293	326	207	158	143	107	108
Polonia	46	72	160	86	78	94	126	210	251	293	244
Eslovenia	16	9,4	12	14	22	42	40	53	61	75	54
Letonia	0	0,2	1	0,4	4,8	0,2	1,2	16,6	2,4	1,5	4,6
Rep.Checa	9,5	37	60	70	84	172	243	295	338	391	318
Rep.Eslovaca	6,2	27	18	16	36	54	59	80	78	92	58

Datos ofrecidos en millones de dólares (las cifras del 2009 abarcan el período enero – noviembre).

Fuente: Secretaría de Economía – Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales<sup>719</sup>

### c) Impacto en las inversiones

Es un hecho que la política de sustitución de importaciones que manejó México durante desde la II Guerra Mundial hasta 1985 tuvo su impacto sobre la inversión extranjera directa. De hecho, muchas empresas extranjeras localizadas en México *“pasaron de ser distribuidoras de bienes importados a empresas productoras de estos bienes, siendo este el mecanismo utilizado para “saltarse” las restricciones a las importaciones”*. Durante mucho tiempo, el único valor agregado que aportaban estas empresas a la economía mexicana era la generación de empleo, pues la tecnología necesaria para producir procedía en la mayoría de los casos, de los países de origen en donde estaba ubicada la matriz (tal fue el caso de algunas empresas europeas dedicadas al sector automotriz).

Según los datos ofrecidos por la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, entre marzo de 1994 y marzo de 2007, México recibió más de 53.000 millones de Dólares de inversión productiva de la Unión Europea, lo que representa el 25% del total recibido en ese período. De esta cifra total, cerca del 70% de capital europeo acumulado en México ingresó a partir de la entrada en vigor del TLCUEM. A continuación, se incluye una tabla explicativa:

<sup>719</sup> Datos obtenidos de la página electrónica de la Secretaría de Economía de México: [http://www.economia-nci.gob.mx/sphp\\_pages/estadisticas/cuad\\_resumen/impmx\\_e.htm](http://www.economia-nci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/impmx_e.htm)

<b>Inversión Extranjera Directa</b>											
Millones de dólares											
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 Enero-Dic. Valor %
<b>Total</b>	<b>13.869</b>	<b>18.097</b>	<b>29.759</b>	<b>23.631</b>	<b>16.590</b>	<b>23.815</b>	<b>22.344</b>	<b>19.779</b>	<b>27.310</b>	<b>23.170</b>	<b>11.417 100</b>
<b>Norteamérica</b>	<b>8.188</b>	<b>13.659</b>	<b>22.385</b>	<b>13.298</b>	<b>9.564</b>	<b>9.271</b>	<b>12.277</b>	<b>13.225</b>	<b>11.961</b>	<b>12.252</b>	<b>6.844 59,9</b>
<b>U.E.</b>	<b>3.871</b>	<b>3.236</b>	<b>6.461</b>	<b>9.081</b>	<b>6.154</b>	<b>12.609</b>	<b>6.372</b>	<b>6.729</b>	<b>12.161</b>	<b>8.178</b>	<b>2.783 24,4</b>
España	1.042	2.116	2.893	4.959	2.894	7.860	1.209	1.629	5.302	4.404	630 5,5
Holanda	1.086	2.696	2.653	1.607	738	3.341	2.483	2.782	4.382	1.456	1.461 12,8
Reino Unido	-187	282	138	1.261	1.072	292	1.330	1.263	591	1.043	427 3,7
Alemania	774	347	-108	598	464	404	334	243	547	376,5	-176 -1,5
Luxemburgo	13	20	122	45	32	17	167	181	536	308	140 1,2
Dinamarca	179	203	250	208	112	115	53	197	90	41,7	5,1 0
Bélgica	33	39	71	108	225	42,0	-23,2	205	238	84	24,6 0,2
Suecia	690	-279	-123	-38	-41	188,7	378	23	24	74	4,5 0
Finlandia	28	219	83	24	120	-50	18	29	53	33	2,0 0
Italia	35	36,5	18	38	9,6	167	33	20	47	101	15 0,1
Irlanda	1,1	4,9	1,8	107	-3	-1	16	-11	79	95	104 0,9
Austria	1,8	1,8	15,8	0,7	-8	1	-0,3	42,5	55,5	31	-12,2 -0,1
Francia	168	-2453	440	146	532	229	366	120	200	123	156 1,4
Otros	4,4	-0,2	2,7	12	4,6	0,2	2,6	0,4	10,8	5,5	0,1 0

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera<sup>720</sup>

Con la apertura del mercado mexicano y el final del sistema de sustitución de importaciones, el país se hizo más atractivo para la llegada de capital externo. Tal y como se desprende de los datos arriba incluidos, la IED procedente de la Unión Europea ha crecido en los últimos tiempos, aunque en los años inmediatamente posteriores a la firma del TLCUEM las cifras no han sido considerables, a partir del 2004 se ha observado un claro despegue de las mismas, superando incluso en ese año a la IED procedente de Estados Unidos, lo que según algunos autores pudiera deberse a las propias restricciones que el TLCAN incluye en materia de reglas de origen<sup>721</sup>.

A la vista de los resultados y teniendo en cuenta el corto espacio de tiempo transcurrido, la mayoría de los expertos considera que el TLCUEM está siendo un elemento dinamizador de la llegada de IED europea a México. Al respecto, cabe señalar que el tratado establece que en materia de inversiones y pagos las partes se comprometen a eliminar cualquier restricción existente que limite la inversión extranjera, lo que afecta a aquellos pagos derivados de la propia inversión (a título excepcional y con carácter temporal, se podrían establecer ciertas medidas cuando las condiciones macroeconómicas así lo exigieran). Resultado de lo anterior, el flujo europeo en términos cuantitativos lejos de disminuir se ha mantenido estable desde un punto de vista porcentual.

<sup>720</sup> Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera, 2010. Documento electrónico: [http://www.economia.gob.mx/pics/pages/1175\\_base/dicE09.pdf](http://www.economia.gob.mx/pics/pages/1175_base/dicE09.pdf)

<sup>721</sup> I. Katz, "La inversión extranjera directa", publicado en A. Lebrija, S. Sberro, *México-Unión Europea: el acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación. Sus aspectos fundamentales*, ITAM-Porrúa, 2002, 231 p., p. 103 y ss.

Como podemos observar en la tabla anterior, entre los países europeos que más invierten en México destacan España, Holanda, Alemania y Reino Unido, aunque bien es cierto que el vínculo ya existía desde hacía décadas y se ha venido manteniendo en los últimos años. En cuanto al destino dado a dichas inversiones europeas, cabe señalar que la gran mayoría se ha dirigido al sector de la manufactura (64,4%), seguido por el sector financiero y comercial. Desde este punto de vista y al igual que ocurrió con la entrada en vigor del TLCAN, la IED europea se ha concentrado en torno a los grandes núcleos urbanos, sin embargo a diferencia del TLCAN, que favoreció de manera excesiva la llegada de capital a la frontera norte, en el caso de las empresas europeas y por tratarse en un alto porcentaje de empresas de servicios, éstas se ubican en ciudades como Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, con sus respectivas áreas metropolitanas.

#### E. Perspectivas a futuro: programas de fortalecimiento

Como hemos visto en los párrafos precedentes, las disposiciones del TLCUEM aseguraban a los capitales europeos una equiparación con los privilegios otorgados a través del TLC a los intereses norteamericanos (*NAFTA Parity*). México por su parte aspiraba aumentar la mayor inversión europea y en específico, apoyo para lograr una mayor transferencia de tecnología que permitiera equilibrar la escasa competitividad de la industria mexicana (siguiendo los consejos que desde Bruselas recomendaban buscar “cada vez más la generación y utilización efectiva de conocimientos”<sup>722</sup>). A pocos años de la entrada en vigor del tratado y aunque las expectativas son buenas, la impresión general indica que no se ha obtenido el impacto esperado, en parte porque más allá del necesario marco legal de las relaciones es necesario plantear un conjunto de reformas internas en México que permita generar una estrategia de desarrollo con resultados en el medio y largo plazo<sup>723</sup>.

En términos generales, la mayor parte de los autores coinciden en señalar que el TLCUEM ha permitido consagrar a México en el grupo de países con mayor apertura comercial, facilitando así una mayor diversificación frente al monopolio norteamericano imperante. Sin embargo y a pesar de ello, el éxito comercial del tratado está todavía por demostrar, en la medida en que sus resultados son todavía relativos. Varias razones pueden justificar esta situación de falta de interés de las empresas por explotar al máximo esta herramienta, destacando entre ellas el desconocimiento que

---

<sup>722</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Mexico Country Strategic Paper 2002-2006*, p. 18.

<sup>723</sup> A. Chanona, “Balance de las relaciones económicas México-Unión Europea en el marco del TLCUEM”, CEE-UNAM, 18 p., especialmente p. 1 y ss.

se tiene sobre el mercado europeo (demasiado alejado en la mente del empresario mexicano, acostumbrado a negociar con los socios norteamericanos) y la falta de competitividad de los sectores industriales de México, incapaces de competir en igualdad de condiciones con sus homólogos europeos.

Para paliar esta situación y revertir las cifras comerciales, se han puesto en marcha programas específicos para actualizar a la clase empresarial mexicana y lograr un mayor grado de competitividad y de especialización.

Es por ello que aprovechando la incorporación de nuevos estados miembros en la Unión Europea, ambas partes decidieron introducir una serie de modificaciones y extender el ámbito de aplicación del área de libre comercio en los sectores agrícola, comercio de servicios e inversiones.

### **3.4. La Concertación Política en el marco del Acuerdo**

Además de la parte comercial, eje central del acuerdo, el segundo pilar sobre el que se concentra la relación entre México y la Unión Europea es la cooperación política y la cooperación. De manera específica, esta parte del Acuerdo entró en vigor en marzo de 2001 y como ya se ha mencionado, constituye un elemento novedoso en relación a otros acuerdos firmados por la Unión Europea con terceros países.

En los términos establecidos por el Acuerdo Global, la inclusión del diálogo político abarca *“todos los asuntos bilaterales e internacionales de interés mutuo”*. De lo anterior se deduce que el político, es el segundo aspecto en importancia en la medida en que tiene como objetivo la institucionalización de los vínculos oficiales entre las entidades políticas o privadas que traten asuntos de interés común. Entre los mecanismos puestos en marcha para lograr este mayor vínculo institucional, destacan entre otros:

#### **3.4.1. Las cumbres presidenciales**

Desde la firma del Acuerdo se han desarrollado diferentes cumbres a nivel presidencial entre las autoridades de ambas partes. La primera Cumbre tuvo lugar en Madrid el 18 de mayo del 2002<sup>724</sup> y

---

<sup>724</sup> Durante la misma, los mandatarios de ambas partes (Presidente de México Vicente Fox y el Presidente del Gobierno de España en calidad de presidente en ejercicio del Consejo Europeo, José María Aznar, además del



en ella se reiteró la importancia del diálogo entre regiones como *“vía privilegiada para el tratamiento de los principales temas de la agenda global contemporánea”*<sup>725</sup>. Con posterioridad, se ha aprovechado el marco ofrecido por las Cumbres Unión Europea-América Latina para profundizar en el diálogo al más alto nivel.

### 3.4.2. El Consejo Conjunto

Otro de los mecanismos puesto en marcha por el Acuerdo ha sido la creación de un Consejo Conjunto a nivel ministerial. Desde la entrada en vigor, se han desarrollado cinco reuniones, las cuales han tenido lugar entre el año 2001 y 2007, para tratar temas relacionados con los aspectos político, económico-comercial y cooperación.

Durante la primera reunión, las partes acordaron una serie de medidas relacionadas con servicios, movimientos de capital y propiedad intelectual que entrarían en vigor el 1 de marzo de ese mismo año. Igualmente las partes señalaron la importancia estratégica del Acuerdo en vistas al fortalecimiento del vínculo comercial, además de declarar su total apoyo a la nueva ronda de negociaciones bilaterales que se iban a desarrollar en el marco de la OMC.

Desde el punto de visto político, las autoridades europeas manifestaron su satisfacción por los *“profundos cambios observados en la vida democrática de México así como por las iniciativas políticas tomadas en relación a la defensa de los derechos humanos y la democracia”*. De igual manera se reconoció *“las iniciativas del gobierno del Presidente Vicente Fox a favor del diálogo de paz en Chiapas, así como las decisiones tomadas en vistas a la extradición de los presuntos implicados en crímenes contra la humanidad”*<sup>726</sup>.

En el capítulo de la cooperación, los ministros tomaron en cuenta el marco jurídico en el que se enmarcó la relación y promovieron la identificación de áreas prioritarias sobre las que se enfocaría

---

Presidente de la Comisión Europea, entre otros presentes), mostraron su satisfacción por el buen avance de los resultados del acuerdo hasta el momento y destacaron la necesidad de profundizar el diálogo político a todos los niveles en aquellas áreas consideradas de mutuo interés y según lo establecido en el Acuerdo Global.

<sup>725</sup> Cumbre México-Unión Europea, Boletín de prensa, Madrid 18 de mayo de 2002. Documento electrónico: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/mexico/intro/ma05\\_02\\_es.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mexico/intro/ma05_02_es.htm)

<sup>726</sup> Unión Europea - México – Consejo Conjunto (1ª. Sesión), Documento de prensa, Bruselas 27 de febrero de 2001. Documento electrónico: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/mexico/intro/jc\\_27\\_02\\_01.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mexico/intro/jc_27_02_01.htm)

la rama de cooperación. De manera especial, se hizo especial atención en los programas de cooperación económica y en concreto aquellos orientados a la pequeña y mediana empresa. De igual manera, se hizo mención especial al desarrollo del Plan Puebla-Panamá.

La segunda reunión del Consejo Conjunto tuvo lugar en Bruselas el 13 de mayo de 2002 y analizó de manera específica los resultados del Acuerdo en sus primeros dieciocho meses de funcionamiento, observándose que desde el punto de vista del Tratado de Libre Comercio y en relación al comercio bilateral, el mismo aumentó un 28,6% (de los cuales las exportaciones mexicanas hacia la Unión Europea crecieron un 44,1% y, viceversa, las exportaciones europeas hacia México lo hicieron por el equivalente del 23,1%). Aprovechando estas cifras, las partes acordaron acelerar el proceso de reducción arancelaria de una serie de productos, entre ellos el sector automotriz, farmacéutico y equipamiento mecánico.

Entre los acuerdos adoptados, figura en primer lugar, la puesta en marcha por parte del sector privado del denominado Diálogo Económico Euro-Mexicano, a manera de foro estratégico a favor de la elaboración de recomendaciones en materia política que sea dirigido a las autoridades de ambas partes. Igualmente, se acordó establecer una agenda de trabajo para firmar acuerdos posteriores de cooperación en varias materias como: ciencia y tecnología, aspectos medioambientales y educación.

Por último, la reunión fue el marco en el que se anunció que la Unión Europea había seleccionado a México como uno de los países en los cuales se iban a adoptar medidas especiales en materia de derechos humanos, que se materializaría a través de un acuerdo específico de cooperación que recibiría la cantidad de 2,5 millones de Euros.

La tercera reunión del Consejo Conjunto a nivel ministerial realizada entre las partes tuvo lugar el 27 de marzo de 2003. Durante la misma se recalcó el avance positivo del vínculo existente y se discutió sobre el impacto esperado de la ampliación de la Unión Europea. Igualmente se recalcó la satisfacción de las autoridades por la conclusión del acuerdo bilateral en ciencia y tecnología (cuyo establecimiento se había fijado en la última reunión del Comité Conjunto) y por último se enfatizó la

importancia y el papel a desempeñar por parte del Foro Unión Europea-México de la Sociedad Civil, cuya primera reunión tuvo lugar en Bruselas en noviembre del 2002.

La cuarta reunión del Consejo Conjunto tuvo lugar el 25 de mayo de 2005 y se enfocó en el interés de las partes en profundizar el diálogo político y favorecer la coordinación internacional. Igualmente, manifestaron su interés en lograr cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tomando para ello en cuenta políticas sectoriales de diálogo, con especial interés en las políticas de cohesión social. Bajo este enfoque, las partes manifestaron su total apoyo a la institucionalización del diálogo con la sociedad civil.

La última reunión de este Consejo Conjunto se desarrolló en Santo Domingo en abril de 2007. En ella se trataron aspectos relacionados con el Acuerdo, con especial hincapié en la estrategia trazada por la Unión Europea para México en el período comprendido entre el 2007 y el 2013, que tiene como finalidad potenciar el papel de México en la escena internacional. Igualmente, se establecieron como líneas de trabajo las relacionadas con temas como la cohesión social, economía sostenible y competitividad y educación y cultura.

En lo relacionado con la cooperación, la UE quiere centrar su apoyo en la cohesión social y compartir así la experiencia europea de tal manera que México pueda avanzar en su modelo de desarrollo. Igualmente se ha puesto de manifiesto el interés por trabajar en un diálogo político sectorial en el área de medio ambiente. Para lograr estos objetivos, se acordó trabajar en la asignación de fondos periódicos<sup>727</sup>.

---

<sup>727</sup> Para más información, consultar el extracto de prensa obtenido electrónicamente en la siguiente dirección: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/er/93749.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/er/93749.pdf).

### 3.4.3. El Comité Conjunto

Un año después de la entrada en vigor del Acuerdo Global, tuvo lugar en Bruselas el 2 de octubre de 2001 la I Reunión del Comité Conjunto<sup>728</sup>, que supervisó no sólo aspectos relacionados con la cooperación y el comercio, sino también los temas relacionados con el diálogo político, la conferencia de las Naciones Unidas o los programas de financiación al desarrollo.

Con posterioridad, la II Reunión del Comité Conjunto tuvo lugar en Puebla el 3 de octubre de 2002 y sirvió para enfatizar la necesidad de trabajar en lograr un mayor diálogo político y cooperación en el lado económico.

La III Reunión del Comité Conjunto se desarrolló en Bruselas el 11 de noviembre de 2003 y en ella las partes analizaron el avance de la relación bilateral en aspectos relacionados con la cooperación y, en concreto, en el área de derechos humanos y de diálogo con la sociedad civil. Otro de los temas tratados a la vista de la incorporación de nuevos miembros en el 2004 fue el tratamiento a dar a dichos países dentro de Acuerdo.

La IV Reunión del Comité Conjunto se llevó a cabo el 10 de noviembre de 2004 en la Ciudad de México y se realizó de manera paralela a una serie de seminarios financiados por la Unión Europea sobre temas de cohesión social y tortura. Durante esta reunión se tomó la decisión de iniciar negociaciones en vistas a la liberalización comercial del sector servicios, agrícola y de inversión, tal y como estaba previsto en el Acuerdo Global.

La V Reunión del Comité Conjunto tuvo lugar en Bruselas los días 26 y 27 de octubre de 2005, enfocándose en la forma de profundizar el diálogo político bilateral así como en la preparación de la Cumbre Unión Europea-América Latina que tendría lugar en Viena meses más tarde.

---

<sup>728</sup> <http://portal.sre.gob.mx/belgica/pdf/PrimerComiteConjuntospdf>

La VI Reunión del Comité Conjunto tuvo lugar en el último semestre de 2006 en México y en ella ambas partes reiteraron su compromiso de reforzar el diálogo político. Igualmente se trazaron estrategias para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

La VII Reunión del Comité Conjunto<sup>729</sup> se llevó a cabo a finales de 2007 en Bruselas y en ella se analizaron aspectos relacionados con la migración, el diálogo político, así como el fomento al desarrollo de oportunidades y la cohesión social en México. En el marco de esta reunión, se firmó el Acuerdo sobre Cooperación en Ciencia y Tecnología, explicado más adelante.

Posteriormente, la VIII Reunión del Comité Conjunto Unión Europea-México<sup>730</sup> tuvo lugar en la Ciudad de México en octubre de 2008. Durante la misma, la UE tomó nota del interés de México por liderar la candidatura al Consejo de Derechos Humanos para el periodo 2009-2012. Igualmente, la UE recibió con interés la propuesta mexicana para establecer un Fondo para el Cambio Climático Mundial, orientado a proporcionar incentivos positivos a los países que estén dispuestos a fomentar acciones de mitigación y adaptación. Además, ambas partes tomaron nota de la firma del Acuerdo de Financiación para la segunda fase del Programa de Derechos Humanos entre la UE y México, para 2008-2010, siendo su meta principal definir las acciones que respalden la erradicación de la violencia de género.

La IX Reunión del Comité Conjunto Unión Europea-México<sup>731</sup> se desarrolló en Bruselas a finales de noviembre de 2009. Durante la misma, México manifestó su beneplácito por el fortalecimiento de la relación con la Unión Europea y, en específico, por haber sido reconocido como socio estratégico. Desde esta perspectiva, la Asociación representa una oportunidad para conducir el diálogo y la concertación política a una nueva etapa, tanto con la UE en su conjunto, como con cada uno de los 27 países que la integran. Asimismo, proporciona una plataforma para dar un renovado impulso a la cooperación bilateral, identificando los sectores y proyectos prioritarios para ambas partes. Durante este encuentro, se acordó que la siguiente reunión (la décima) tendría lugar en España, en mayo del 2010, coincidiendo con la presidencia española de la Unión Europea.

---

<sup>729</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/mexico/docs/7jtcommittee\\_1107\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/docs/7jtcommittee_1107_es.pdf)

<sup>730</sup> [http://www.eu2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/es/lancement\\_du\\_partenariat\\_strategique\\_union\\_europeenne\\_mexique.html](http://www.eu2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/es/lancement_du_partenariat_strategique_union_europeenne_mexique.html)

<sup>731</sup> <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=50962>

### **3.5. La Cooperación**

Como es sabido, entre los parámetros establecidos por la Unión Europea, se encuentra el apoyo al desarrollo económico y social durable de los países en crecimiento, favoreciendo en la medida de lo posible su incorporación a la economía global, así como el desarrollo y a la consolidación de los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Con el fin de lograr estos objetivos, de manera puntual los presupuestos comunitarios incluyen partidas especiales orientadas a promover la cooperación al desarrollo, distinguiéndose entre varios tipos:

- cooperación regional: identifica áreas prioritarias por región y se establece un marco jurídico apropiado<sup>732</sup>. En el caso de México, las prioridades se han enfocado hacia el orden económico y social;
- cooperación económica: que busca mediante programas concretos y la identificación de las necesidades reales, el fortalecimiento de los vínculos económicos y comerciales entre la Unión Europea y los países asociados;
- cooperación financiera y técnica: que se enfoca a proyectos orientados a la promoción de la paz, la gobernanza, la lucha contra la pobreza, la defensa del medio ambiente, entre otros.
- políticas horizontales: por las cuales la Unión Europea ofrece respaldo para la defensa de los derechos humanos y la democratización.
- relaciones con otros organismos e instituciones europeos e internacionales.

De igual manera y con el fin de estructurar mejor su política de cooperación, la Unión Europea ha dividido el continente latinoamericano en cuatro sub-regiones:

- Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.
- Comunidad Andina: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela.
- MERCOSUR: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

---

<sup>732</sup> En el año 2000, la Comisión estableció como prioritaria la cooperación a nivel regional, como así se desprende del Informe Anual 2001 de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo sobre la Política de Desarrollo de la CE y la Ejecución de la Ayuda Exterior (COM), 2002, 490 final, Bruselas 12 de septiembre de 2002.

- Otros: México y Chile.

En términos generales, el contenido de los programas de cooperación bilateral quedan establecidos en un documento oficial de carácter estratégico elaborado por la Comisión Europea (*Country Strategy Paper*), que define de manera general las pautas a seguir dentro de este rubro y que en el caso de México fue aprobado por la Unión Europea en mayo del 2000 por un período de seis años y posteriormente renovado en el actual Documento de Estrategia de País (2007-2013). Igualmente, se desarrolló un Documento de Programación (Memorando de Entendimiento<sup>733</sup>), que fue firmado por ambas partes en el transcurso de la Segunda reunión del Comité Conjunto del Acuerdo, celebrada en Puebla el 3 de octubre del 2002.

Haciendo balance histórico de la trayectoria en materia de cooperación, desde la incorporación de México a la OCDE en 1994 el país dejó de ser prioritario para la Unión Europea en el ámbito de la cooperación horizontal, pasando a ser considerado un socio de carácter comercial. En tales términos se manifestaba la propia Comisión en un documento dirigido al Consejo en el que se señalaba que *“los destinatarios de la cooperación son en primer lugar los medios privados y los empresarios de los países beneficiarios y europeos en el respeto del principio de interés mutuo y en segundo lugar, las capas más desfavorecidas de la población”*<sup>734</sup>.

Para México y a la luz de la experiencia con el TLCAN (durante las negociaciones del acuerdo norteamericano, el gobierno mexicano acuñó la leyenda *“Trade not Aid”*, estableciendo como objetivo del gobierno mexicano la industrialización del país y no la búsqueda de ayuda), el hecho de que el Acuerdo Global incluyera elementos favorables a la promoción de la cooperación era algo novedoso. En este caso, México comprendió que desarrollo económico, apoyo político y cooperación no son elementos excluyentes, sino que al contrario, renuevan y afianzan la relación existente entre las partes y sus empresas.

---

<sup>733</sup> Documento que especifica las condiciones en las que se va a desarrollar la cooperación. En el Memorando de Entendimiento entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos relativo al período 2002-2006, se fijó la normatividad a seguir en la ejecución de los proyectos relacionados con la ayuda financiera y técnica para dicho período, así como la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina. Al respecto, N. Castañeda, “La cooperación México-Unión Europea”, publicado en Piñón Antillón, R.M., (Coord.), *El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: balance y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert, DGAPA, UNAM, México, 2005, 390 p., especialmente p. 199

<sup>734</sup> Berlanga, C., Sberro, S., “La cooperación con la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional”, publicado en Lebrija, A., Sberro, S., (comp.), *México-Unión Europea*, Porrúa, México 2002, especialmente p. 50.

De hecho, antes de la entrada en vigor del Acuerdo la Unión Europea había manifestado su interés en el país a través de programas de cooperación. A título de ejemplo, basta revisar el monto de apoyo entregado por la Unión Europea para proyectos de cooperación en los años previos a la entrada en vigor del Acuerdo (equivalente a 13 millones de Euros), que fueron distribuidos en diversas áreas entre las que destacan: sector forestal (tropical), ONG's, Programa ECIP (*European Community Investment Partners*), Programa ECHO (ayuda humanitaria), cooperación económica, políticas demográficas y políticas para refugiados y desplazados. Igualmente se establecieron una serie de actividades gestionadas a través de programas paralelos como el AI Invest (*Latin America Investment Program*), Programa ALFA (*Latin America Academic Formation*) y el Programa URB-AL (*Horizontal Program of Decentralized Cooperation Between European Union and Latin American Cities*).

Tradicionalmente, la forma en la que se ha desarrollado la cooperación entre la Unión Europea y México ha sido de dos tipos: por un lado, la cooperación directa (aquella gestionada por el gobierno local, siguiendo premisas nacionales y dando prioridad a entes u organismos propios cuyo esquema de trabajo ya forma parte de la estrategia nacional), por otro lado, la cooperación indirecta (aquella que se otorga en el marco de un contrato realizado entre la Comisión y un organismo responsable de la ejecución)<sup>735</sup>.

Con la llegada del Acuerdo Global se marcó un hito en materia de cooperación bilateral (este Acuerdo fue el más avanzado en materia de cooperación de entre los negociados por la Unión Europea, hasta que se firmó el de Chile). Al igual que venía sucediendo en los años previos a la entrada en vigor del Acuerdo, la cooperación se estableció en torno al aspecto económico, favoreciendo en la medida de lo posible la inversión europea en todos los sectores industriales del país. En términos generales, lo importante en este rubro es el intercambio de ideas y retroalimentación de información en aquellos sectores considerados más relevantes para las partes.

Gracias a este enfoque de cooperación se pretende hacer más competitivas a las empresas mexicanas (este fue un elemento ampliamente apoyado por la clase empresarial mexicana y en especial por la pequeña y mediana empresa). A lo anterior hay que sumar la inclusión de algunos temas novedosos, como los derechos humanos, la democracia y el derecho de los refugiados. En

---

<sup>735</sup> Castañeda, N., “La cooperación México-Unión Europea: retos y oportunidades”, en Piñón Antillón, R.M., (coord.), (ibídem p. 204).



términos generales, estos elementos de la cooperación constituyeron en su día un factor determinante con respecto al TLCAN.

Desde el punto de vista formal, la cooperación se incluye dentro del Título VI del Acuerdo, que es bastante extenso y cuenta con treinta y dos capítulos referidos a diversos rubros (la mayor parte de ellos, como ya se ha mencionado, inciden en el carácter económico y comercial)<sup>736</sup>. A efectos de definición de objetivos, el proceso de cooperación entre la Unión Europea y México se definió en el denominado “Documento de Estrategia”, en el cual ambas partes seleccionaron aquellas áreas consideradas prioritarias para la cooperación y que para el período 2000-2006 fueron las siguientes: lucha contra la pobreza y desarrollo social, cooperación científica, técnica, educativa y cultural, cooperación económica y consolidación del estado de derecho y apoyo institucional.

El “Documento de Estrategia” ha sido posteriormente desarrollado por un “Memorando de Entendimiento”, que estableció que para el período presupuestal 2002-2006 el monto de la aportación europea para este rubro fuera de 56,8 millones de euros, los cuales se repartirían en una serie de áreas estratégicas como: desarrollo social y reducción de la igualdad, cooperación técnica y científica, cooperación en el sector económico y finalmente consolidación del estado de derecho y apoyo institucional.

Así por ejemplo, en el período comprendido entre el 2001 y el 2005, la distribución de los fondos de cooperación directa de la Unión Europea quedó fijada de la siguiente manera (según se desprende del Anexo I Memorando de Entendimiento entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos, 2002-2006<sup>737</sup>):

---

<sup>736</sup> Entre los temas incluidos dentro de este Título encontramos (capítulos 13 a 44), los siguientes rubros: diálogo sobre cooperación y asuntos económicos, cooperación industrial, fomento a las inversiones, servicios financieros, cooperación en el sector de las Pymes, reglamentos técnicos y evaluación de conformidad, cooperación aduanera, sociedad de la información, cooperación en el sector agropecuario, cooperación en el sector minero, cooperación en el sector de la energía, cooperación en el sector turismo, cooperación en el ámbito de las estadísticas, administración pública, lucha contra las drogas, lavado de dinero y control de precursores químicos, cooperación científica y tecnológica, cooperación en materia de formación y educación, cooperación cultural, cooperación en el sector audiovisual, cooperación en materia de información y comunicación, cooperación en el sector pesquero, cooperación en asuntos sociales y para la superación de la pobreza, cooperación regional, cooperación en materia de refugiados, cooperación sobre derechos humanos y democracia, cooperación en materia de protección al consumidor, cooperación en materia de protección de datos, salud.

<sup>737</sup> Tabla elaborada por Castañeda, N., “La cooperación México-Unión Europea: retos y oportunidades” (ibídem p.205) y completada con datos procedentes del Eurocentro Tec de Monterrey.

Año	Ámbito de actividad	Importe
2002	Consolidación del Estado de derecho, reforma del sistema judicial	4 millones de euros
2002	Desarrollo social y reducción de las desigualdades (es el caso del Proyecto para el Desarrollo Social y Sostenible en Chiapas - PRODESIS)	15 millones de euros
2003	Crecimiento económico	20 millones de euros
	- Apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas (programa PIAPYME)	24 millones de euros (12 de ellos aportados por la Unión Europea)
	- Facilitación de la zona de libre comercio UE-México (Pro TLCUEM)	8 millones de euros
2005	Investigación científica <sup>738</sup>	10 millones de euros

En estos momentos el Documento Estrategia País (CSP) 2007-2013<sup>739</sup> tiene como objetivo extender y consolidar los proyectos realizados al amparo del Documento Estrategia País 2000-2006 que acabamos de analizar. El actual programa ha sido dividido en dos grandes partes teniendo en cuenta las carencias del país azteca: por un lado, se han establecido una serie de actividades enfocadas a mejorar el nivel de desarrollo y en concreto, la falta de cohesión social y la ausencia de competitividad del tejido empresarial (especialmente de las pymes). Por otro lado, se han establecido temas de interés común orientados al desarrollo de la parte económica y comercial derivada del TLCUEM (con enfoque en la pequeña y mediana empresa), así como la profundización de los vínculos en el apartado educativo y cultural. El resultado ha sido la puesta en marcha de una serie de estrategias que han quedado divididas en los siguientes rubros:

- Cooperación comercial y en el ámbito de las PYMES

Con el fin de lograr un mayor rendimiento de la parte económica y comercial y desde la entrada en vigor del Acuerdo Global, ambas partes acordaron poner en marcha instrumentos de cooperación en este ámbito. Fruto de esta voluntad fue el lanzamiento de dos programas específicos de apoyo empresarial: el Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PIAPYME) y el Proyecto de Facilitación del TLCUEM (PROTLCUEM). El primero con un presupuesto operativo de 24 millones de euros y el segundo con 16 millones de euros, cofinanciados al 50% por ambas partes.

<sup>738</sup> Como indica Díaz Prieto, G.,: *“México otorgó una gran importancia al refuerzo de su capacidad en ciencia y tecnología, así como al desempeño de sus sistemas de conocimiento y aprendizaje”*, de ahí que el rubro de ciencia y tecnología pasara a ocupar el cuarto pilar en importancia dentro de la cooperación bilateral. Al respecto, Díaz Prieto, G., *“Oportunidades para la cooperación científica y tecnológica entre México y la Unión Europea”*, en Piñón Antillón, R.M., (coord.) (ibídem p. 234),

<sup>739</sup> Documento que puede obtenerse en la siguiente página electrónica: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/mexico/csp/2007\\_sp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/csp/2007_sp_en.pdf)

El PIAPYME es el programa de apoyo empresarial más importante nacido al amparo del TLCUEM. Conscientes de las carencias del tejido empresarial mexicano, este programa se ha extendido desde el año 2004 al 2009, siendo un importante instrumento de apoyo a las pequeñas y medianas empresas mexicanas, facilitándoles capacitación, asistencia técnica y asesoría para lograr el establecimiento de negocios exitosos con sus homólogas europeas.

Si bien es cierto que este Programa ha debido superar momentos críticos a lo largo de su gestión, principalmente derivados del hecho de su carácter pionero, lo cierto es que un balance general de los resultados del mismo (presentados en diciembre de 2009 en la Ciudad de México), nos permiten calificarlo de exitoso. Durante su período de vigencia, se han apoyado a más de una veintena de grupos sectoriales, destacando aquellos considerados prioritarios para el país como: el agroindustrial, software, autopartes y equipo médico entre otros. En total, se han impulsado más de ciento veinte proyectos, dando servicio a cerca de 4.000 pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, se han puesto en marcha iniciativas orientadas a fortalecer las cadenas productivas con el objetivo de lograr sistemas integrados de exportación, favoreciendo así la creación de más de 3.500 empleos en el país<sup>740</sup>.

Por su parte, el PROTLCEM tiene como objetivo específico el facilitar, agilizar y promover el intercambio comercial y los flujos de inversión bajo el Tratado de Libre Comercio entre la UE y México mediante el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones gubernamentales responsables de la aplicación del Tratado. El proyecto trabaja en siete componentes diferentes a través de siete instituciones beneficiarias. Su período de actuación todavía continúa vigente (2006-2011), de ahí que sea pronto para emitir un juicio sobre el papel desarrollado<sup>741</sup>.

- Economía sustentable y Competitividad<sup>742</sup>

---

<sup>740</sup> Datos ofrecidos por el Centro Empresarial México-Unión Europea (CEMUE), organismo gestor del PIAPYME, ubicado en la Secretaría de Economía de México. Página electrónica: <http://www.cemue.com.mx/apps/sitemgr.nsf/portada/1>

<sup>741</sup> Página electrónica: <http://www.protlciem.gob.mx/protlciem/index.php>

<sup>742</sup> En el plano bilateral, el Documento de Estrategia País elaborado por la Comisión Europea para México en el período 2007-2013 (CSP), pone en tela de juicio el desempeño del ex presidente Fox para reducir la pobreza y la desigualdad, recomendando una serie de reformas económicas para tratar de activar la inversión y competitividad empresarial, haciendo especial énfasis en las reformas fiscales, energéticas y del mercado laboral.

Este ámbito está enfocado a mejorar las condiciones de operación de las empresas, más que al apoyo de sectores industriales concretos. Con el fin de lograr este objetivo se busca implantar las siguientes actividades:

- Coordinación entre México y los Estados miembros de la Unión Europea;
- Creación de asociaciones directas con grupos empresariales;
- Mayor enfoque a la responsabilidad social corporativa (CSR).

En esta línea, el 6 de junio de 2007, la Comisión Europea y el Gobierno Mexicano suscribieron un *Memorándum de Entendimiento sobre la Cooperación CE-México*, relacionado con el Programa Indicativo Nacional 2007-2013. Este documento establece entre sus prioridades el fomento de la cooperación bilateral y, en específico, el rubro relacionado con “Economía Sustentable y Competitividad”<sup>743</sup>.

Este Memorándum destaca entre sus objetivos principales la promoción y “*la plena implementación del Acuerdo Global entre la UE y México*”, así como el impulso al “*comercio y la inversión creando alianzas entre actores económicos europeos y mexicanos, mejorando el ambiente general de negocios en México*”. Para ello, ambas partes se comprometen a “*poner especial énfasis en las necesidades específicas de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y otorgará igual consideración al impacto ambiental y social de las políticas de desarrollo del sector privado*”.

Para lograr lo anterior se toma como referencia el éxito de los programas iniciados a raíz de la firma del Acuerdo (como el PIAPYME), estableciendo como objetivo el dar continuidad al mismo y reforzar ciertos rubros, especialmente los relacionados con el ámbito comercial y la inversión. De hecho, uno de los principales resultados será la puesta en marcha de un nuevo programa que, contando con el apoyo tanto de la Unión Europea como del Gobierno de México, dé seguimiento al PIAPYME durante el período 2011-2014.

---

<sup>743</sup> "Country Strategy Paper Mexico 2007 - 2013". European Commission. E/2007/1063. 25 de mayo de 2007, Bruselas, Bélgica, p. 12.

- Cohesión Social y apoyo al dialogo político en temas relacionados<sup>744</sup>.

Considerada como una herramienta de impacto dentro de la aplicación del Acuerdo Global, el diálogo político ha sido abordado a través de una Declaración Conjunta México-UE<sup>745</sup>, a través de la cual las partes se comprometen a reunirse de manera periódica con el fin de tratar asuntos de interés mutuo. El diálogo político se puede dar tanto a nivel presidencial, ministerial, de altos cargos o a través del cuerpo diplomático y tiene como objetivo favorecer un clima de confianza mutua y un mayor conocimiento de las culturas implicadas.

De igual manera y bajo este esquema de diálogo político, el Acuerdo Global también institucionalizó el Diálogo a nivel parlamentario, entre el Congreso de la Unión de México y el Parlamento Europeo. Entre los temas incluidos dentro de este rubro destacan los relacionados con medio ambiente y cambio climático<sup>746</sup>, derechos humanos, migración internacional y cohesión social (en este rubro se han tratado temas vinculados a servicios públicos, salud básica, educación, seguridad social, política fiscal, buen gobierno y acceso a justicia).

---

<sup>744</sup> El tema del diálogo político ha sido incipiente en algunos puntos, en especial los relacionados con la defensa y promoción de los derechos humanos. Así, la Comisión Europea apenas ha realizado algunas llamadas de atención sobre violaciones a los Derechos Humanos en México (como casos de detenciones ilegales y violaciones a los derechos humanos de manifestantes acontecidas en el transcurso de la III Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea, Latinoamérica y el Caribe, celebrada en Guadalajara en mayo de 2004). Como dato significativo, hasta la fecha no se ha invocado la Cláusula Democrática del Acuerdo Global.

Por otro lado y relacionado también con el diálogo político, no existen hasta la fecha mecanismos que aseguren la participación de los respectivos parlamentos y congresos o de organizaciones de la sociedad civil. En los últimos tiempos se han abierto foros de diálogo (Bruselas en el 2003 y México en el 2005) que tratan de regular esta participación, pero hasta ahora no han tenido una respuesta oficial y efectiva.

<sup>745</sup> DOUE no. L 226, de 13 de agosto de 1998.

<sup>746</sup> En cuanto al tema medioambiental, diversas asociaciones y organizaciones han demandado que se realicen Evaluaciones de Impacto y Sustentabilidad en el marco del Acuerdo Global, pues hasta la fecha no se ha realizado ninguna. La situación en este sentido es grave tal y como señala el Documento Estratégico elaborado por la Unión Europea, que ubica a México como “(...) uno de los doce países con mayor diversidad biológica en el mundo (en donde), la explosión demográfica ha provocado una fuerte presión sobre los ecosistemas naturales y una tercera parte de los bosques tropicales ha desaparecido en los últimos 20 años. Actualmente México es uno de los países con la tasa más alta de destrucción de recursos forestales”.

- Ciencia y Tecnología

Para la Comisión Europea es fundamental mantener la educación superior y la cultura como elemento angular para la cooperación. En el ámbito de la educación superior, se prevé desarrollar un programa específico de intercambio universitario. En el campo cultural, la Unión Europea ha propuesto la creación de un fondo para la información, difusión y visibilidad cultural gestionado por la Comisión Europea, en coordinación con las autoridades mexicanas.

Unido a este rubro se encuentra la vinculación científica y tecnológica. Al respecto, cabe señalar que México firmó en febrero de 2004 un Acuerdo Sectorial de Cooperación Científica y Tecnológica, respaldado por la cláusula evolutiva del Acuerdo Marco de 1991 y del Acuerdo Global. Este acuerdo sectorial permite a México fomentar una mayor vinculación con la Unión Europea en el rubro de ciencia y tecnología, pues facilita el ingreso de investigadores mexicanos en las redes de investigación europeas, como las formadas dentro del VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo<sup>747</sup>.

Al amparo de este Acuerdo, en febrero de 2008, el Comisario de Ciencia y Tecnología, Janez Potočnik, visitó México para lanzar el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología Unión Europea - México (FONCICYT). Este fondo, cofinanciado a partes iguales por la Comisión Europea y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), cuenta con un presupuesto de 20 millones de euros para el período 2008-2010. Sus objetivos son generar proyectos de investigación conjunta, la creación y el fortalecimiento de redes de investigación, emprender actividades estratégicas de coordinación entre ambos socios, y el desarrollo de recursos humanos.

Las áreas de interés común en torno a las cuales se han seleccionado una treintena de proyectos son: medio ambiente y clima; salud e investigación biomédica; pesca, agricultura y selvicultura; tecnología industrial y de fabricación; electrónica; materiales y meteorología; energía no nuclear; transporte; tecnologías en la Sociedad de la Información; desarrollo social y económico; biotecnología; aeronáutica e investigación espacial. La primera convocatoria fue lanzada en mayo

---

<sup>747</sup> Cabe señalar que el desarrollo de este acuerdo se puso en marcha a través del denominado VI Programa Marco de la Unión Europea (cuyo ámbito de aplicación concluyó en el 2006). Las áreas temáticas del VI Programa Marco eran: genómica y biotecnología para la salud; sociedad de la información; nanotecnologías, nuevos materiales y procesos de producción; aeronáutica y espacio; calidad y seguridad alimentaria; cambio global, desarrollo sostenible y ecosistemas; ciudadanos y gobernanza en la sociedad del conocimiento. Este Programa trata de fomentar la competitividad y, por consiguiente, lograr un mayor desarrollo económico y social. Para más información sobre el VI Programa Marco se recomienda visitar la página electrónica: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/research\\_innovation/general\\_framework/i23012\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/research_innovation/general_framework/i23012_es.htm)

del 2008 con gran éxito de participación. Los proyectos aprobados, publicados en mayo del 2009, están en fase de ejecución por lo que todavía es pronto para valorar el impacto de este programa.

Paralelamente al programa FONCICYT, la Comisión Europea ha apoyado la creación de una oficina de enlace (UEMEXCYT), ubicada en el propio Conacyt, con quien tiene la función de colaborar para favorecer la interacción entre investigadores mexicanos y europeos. Al igual que en otras áreas y gracias a este Acuerdo Sectorial de Cooperación Científica y Tecnológica, se ha creado un Comité Conjunto sobre Ciencia y Tecnología, que se reúne de manera puntual para avanzar en los objetivos establecidos. Así por ejemplo, entre los logros obtenidos está la creación de un fondo de 10 millones de Euros para proyectos en nanotecnología y otros 10 millones de euros para proyectos de investigación en materia de energía<sup>748</sup>.

#### - Cultura y Educación

En el ámbito de la cultura, en abril de 2008 se llevó a cabo la primera actividad de cooperación con la presentación del Fondo Cultural Unión Europea - México, diseñado por la Comisión Europea, con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA).

El objetivo de este programa es apoyar iniciativas de promoción cultural, diálogo sobre políticas culturales y encuentros de gestión cultural. En una primera fase (2008 y 2009), el Fondo ha contado con un presupuesto inicial de un millón de euros para la realización de intercambios culturales y festivales temáticos.

En cuanto a educación, en diciembre de 2007, se anunció la ampliación del Programa Erasmus Mundus a México, mediante la Ventana de Cooperación Exterior México, con un presupuesto de cuatro millones de euros.

El objetivo de esta ventana es *"promover la cooperación interinstitucional en el ámbito de la educación superior entre la UE y México, mediante el intercambio de estudiantes y académicos con el fin de estudiar, enseñar, formar e investigar"*<sup>749</sup>.

---

<sup>748</sup> Al respecto, ver la página electrónica de la Oficina UEMEXCYT: <http://www.conacyt.mx/uemexcyt/>, así como la página oficial para las convocatorias relacionadas con el VII Programa Marco de la Unión Europea: [http://cordis.europa.eu/fp7/home\\_es.html](http://cordis.europa.eu/fp7/home_es.html)

<sup>749</sup> Comisión Europea. Convocatoria de Propuestas - EACEA/34/07. DOUE no. C 291. 5 de mayo de 2007, Bruselas, Bélgica.







## Conclusiones

La opción de México por el regionalismo y de manera específica, por un modelo radial de vinculación con preferencia hacia la búsqueda de socios fuertes (los denominados por Hurrell “hegemones”<sup>750</sup>), ha servido no sólo para favorecer la inserción internacional del país y su consolidación como plataforma exportadora, sino también para afianzar el conjunto de reformas políticas y económicas puestas en marcha en el país desde la década de los noventa.

La clara preferencia de México por los acuerdos Sur-Norte (derivada de su participación en dos de los más representativos: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por un lado y el Acuerdo de Asociación, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, por otro lado, no sólo ha establecido una brecha con el resto de países latinoamericanos, especialmente los del Cono Sur, en términos de entender la integración del continente, sino que rompe con la visión y objetivos del regionalismo abierto latinoamericano y plantea la necesidad de revisar la estrategia regional de América Latina de cara al siglo XXI.

### *Aspectos terminológicos y evolución del regionalismo*

---

<sup>750</sup> Hurrell, A., en Fawcett, L. Hurrell, A. (eds.), (abide pp. 55 a 53.

Tomando como referencia América Latina y de manera específica el caso mexicano, podemos afirmar que el regionalismo ha sido un elemento fundamental para el desarrollo económico y la inserción internacional de la región. Por ello y para poder entender el impacto del mismo, el primer capítulo de la tesis ha hecho hincapié en acotar el concepto y diferenciarlo de otros como integración regional, integración económica o cooperación (con los que tiende a equipararse). Igualmente y utilizando una visión multidisciplinar, en esta primera parte se han mostrado las diversas corrientes teóricas que a lo largo de los últimos años han tratado de dar forma al impacto del regionalismo.

En términos generales, en las últimas décadas se ha venido observando cómo a pesar de la incertidumbre imperante, el regionalismo y el interregionalismo han cobrado especial fuerza. Ambos fenómenos han servido de impulsores del desarrollo y mejora de la competitividad de las regiones, favoreciendo su inserción internacional. Desde esta perspectiva y analizado desde el punto de vista de las relaciones internacionales, el regionalismo se caracteriza por su multidimensionalidad, en la medida en que conjuga aspectos de la economía, la política, la cultura o lo social, en una dinámica sistémica que a su vez genera vínculos de difícil disolución. El regionalismo, dado su carácter flexible, responde así de manera más rápida y accesible a las necesidades actuales de los Estados, configurando entonces un esquema interregional en el que el mayor protagonismo lo asumen las regiones y sus vínculos entre ellas.

A pesar de no ser un fenómeno reciente (las primeras iniciativas regionales se remontan al siglo XIX), ha sido durante el siglo XX, coincidiendo con la configuración del nuevo orden mundial, que el regionalismo ha vivido su mayor evolución, de manera paralela a los cambios observados en la sociedad internacional. Si durante la primera mitad del siglo las experiencias regionales fueron mínimas y quedaron acotadas a ciertas regiones, la segunda parte del siglo XX sirvió de marco para la eclosión de este fenómeno a nivel internacional, evolucionando de ser considerado un elemento pacificador y orientado a la búsqueda de la seguridad común, a convertirse en un factor de consolidación de la globalización.

Como hemos analizado en la primera parte de esta tesis, el regionalismo también ha vivido su propio proceso evolutivo y así en la década de los noventa surge el nuevo regionalismo que, a diferencia de su predecesor demasiado inspirado en una visión estricta del intercambio comercial,

promueve además de la integración económica la puesta en marcha de herramientas orientadas a lograr una mayor interacción política. Este nuevo regionalismo, analizado desde una perspectiva internacional, ha permitido a los actores (estatales o no) una mayor presencia internacional y, por ende, un aumento de su poder negociador (especialmente entre las economías emergentes, apartadas del centro de poder en el actual entorno de triadización del sistema internacional).

Ahora bien, la evolución del regionalismo lejos de concluir se desarrolla de manera paralela a los acontecimientos mundiales. Desde la caída del muro de Berlín y la desaparición del mundo bipolar, el sistema internacional se ha visto sometido a cambios drásticos. Fenómenos como la globalización o los atentados del 11 de septiembre y sus consecuencias posteriores, la llegada al poder del presidente Obama y su clara ruptura con la política de gobierno de su predecesor, así como el impacto de la crisis financiera mundial, han afectado a la escena internacional, hasta el punto de poder afirmar que actualmente nos encontramos en un proceso de reestructuración, en el que está cobrando especial fuerza la formación de un modelo multipolar y en el que la difusión del poder es un hecho cada vez más evidente.

En este contexto de cambios, el regionalismo adquiere una nueva dimensión y se presenta como un fenómeno articulador, que lejos de constituir una amenaza frente al multilateralismo imperante, se erige como una alternativa complementaria en la medida en que sirve de catalizador y promotor para las regiones y su posicionamiento internacional, gracias a la adopción de diferentes formas y niveles de institucionalización.

#### *El nuevo regionalismo latinoamericano*

En sintonía con los acontecimientos globales y después de una década de los ochenta marcada por el fracaso de los planes económicos, el gran endeudamiento de la zona y la pérdida de posicionamiento internacional consecuencia de la división triádica del mundo, empezó a cobrar fuerza en América Latina un nuevo enfoque del regionalismo, más orientado a la búsqueda de la inserción internacional de la región. Tomando como referencia estas bases, organismos como la CEPAL, el BID y el Banco Mundial, sentaron los principios teóricos sobre los que se sustentaría el nuevo regionalismo latinoamericano.

El interés no era nuevo, en la medida en que en décadas previas los países de la zona habían sido pioneros en poner en marcha proyectos integradores con un carácter marcadamente comercial, que sin embargo, acabaron sucumbiendo a los intereses individuales y políticos de los gobiernos en turno. El nuevo regionalismo estaba marcado por un perfil más flexible y amplio que su predecesor y aspiraba a convertirse en detonante del desarrollo a través de la mejora de la competitividad y de la interacción entre el progreso técnico y los procesos productivos, con el fin último de lograr una mayor vinculación internacional de los países de la zona, en su mayoría economías emergentes.

Al amparo de esta nueva corriente surgió en toda la región una amplia red de acuerdos bilaterales y multilaterales. Dotados de un marco teórico similar (alentado por la propia CEPAL), la mayor parte de estos acuerdos han alcanzado resultados desde la perspectiva de lo que Timbergen ha calificado de “integración negativa”, es decir, la liberalización comercial y la supresión de barreras arancelarias. Sin embargo y desde el punto de vista de la llamada “integración positiva” o lo que es lo mismo, la puesta en marcha de políticas comerciales comunes, las carencias han sido evidentes, en la medida en que no ha existido un esfuerzo por poner en marcha políticas públicas orientadas a lograr una mayor convergencia, a crear un sistema institucional que refuerce el entramado regional o un modelo de resolución de conflictos adecuado.

De lo anterior y tras más de quince años de experiencias integradoras, podemos concluir que el nuevo regionalismo latinoamericano, bajo el esquema de “regionalismo abierto”, no ha obtenido los resultados esperados, pudiéndose afirmar que la diferencia entre las expectativas creadas y lo realmente obtenido es bastante amplia, observándose repercusiones negativas a nivel político y social, lo que lejos de homogeneizar la zona, la está fragmentando.

Varias razones de fondo pueden servir para justificar esta falta de éxito, destacando sobre todo la existencia de un problema estructural de origen. El nuevo regionalismo latinoamericano fue diseñado sin tener en cuenta la idiosincrasia política, económica y social de la región. Al respecto, destacan factores como el escaso compromiso de los gobiernos implicados, la laxitud con que se han tratado los temas relacionados con la integración, la ausencia de un verdadero interés nacional en los proyectos regionales, es decir, la falta de conexión entre las elites gubernamentales y el resto de la sociedad civil y, por último, el excesivo nacionalismo imperante todavía en la mayor parte de los países de la región, que hacen prevalecer los intereses individuales sobre los del grupo.

Junto a los problemas endógenos, cabría señalar como coadyuvantes una serie de elementos exógenos, derivados del propio estancamiento de la situación internacional. El mundo es ahora más complejo que hace quince años, cuando surgieron las primeras iniciativas regionales. Los atentados terroristas del 11 de septiembre y el viraje de la agenda internacional hacia la búsqueda de una mayor seguridad, unido al hecho de la creciente multipolaridad así como los esfuerzos de la OMC por tratar de establecer unas reglas de juego frente a la omnipresencia de países como China e India, no han favorecido el éxito del regionalismo abierto latinoamericano. Ante esta incertidumbre, los países tienden a buscar la satisfacción de sus intereses individuales por encima de los del grupo. El resultado es la existencia de una multiplicidad de acuerdos, de carácter bilateral o multilateral, suscritos de manera simultánea, que si bien generan un mayor número de compromisos diversifican a su vez el riesgo (en lo que, Baghatti ha denominado “*spaghetti bowl*”), provocando a la larga un resultado incierto y un impacto difuso.

El conjunto de estos factores nos llevan a calificar la situación actual del “regionalismo abierto latinoamericano” como de “*dispersa*”, en la medida en que cuenta con varios frentes abiertos al mismo tiempo, de corte “*elitista*” en tanto es promovida por las elites gubernamentales, sin apoyo popular y, por ende, sin una identidad común<sup>751</sup>. En definitiva, estamos ante un regionalismo ligero, sin compromisos excesivos, que no altera la soberanía de los países involucrados ni impone instituciones fuertes que aseguraren en determinado momento el éxito de los proyectos regionales.

Lo anterior explica la situación actual en América Latina, en la que los países aplican lo que Devlin, Estevadeordal y Stein han denominado “*ejercicio de malabarismo*”. Es decir, ante la crisis del regionalismo abierto se distinguen tres frentes abiertos: por un lado la tendencia al multilateralismo (imperante a nivel global); por otro lado, el impulso que han cobrado los procesos de integración de carácter subregional (como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y su evolucionada Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), claro ejemplo de acuerdos Sur-Sur ) y, por último, el interés creciente en los últimos años por desarrollar iniciativas de libre comercio de carácter Sur-Norte que responden a la estrategia de algunos países (siendo México el más representativo) por poner en marcha modalidades radiales (hub and spoke) que faciliten su inserción internacional.

---

<sup>751</sup> Sanahuja, J.A., “América Latina: las visiones políticas de Europa”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, n° 1, enero-marzo 2006, ITAM, México, pp. 76 a 83, especialmente p. 80.

Aunque no podemos afirmar que los acuerdos Sur-Norte hayan sido la causa del relativo éxito del regionalismo abierto, su presencia ha contribuido a limitar el impacto del mismo. La importancia creciente de los acuerdos Sur-Norte en el continente es notable. Estados Unidos y la Unión Europea han sido sus principales propulsores y países como México y Chile han tomado la iniciativa dentro de la región.

El caso de México es significativo en la medida en que ha seguido una estrategia claramente diferenciada de la del resto de países latinoamericanos. El país azteca parece haber optado por un esquema de integración unilateral, orientado en un principio hacia Norteamérica, que quedó plasmado en la década de los noventa por la firma del primer acuerdo Sur-Norte de la época (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN). A manera de corredor solitario y, en ocasiones seguido por Chile, México se decantó por la firma de acuerdos bilaterales en lo que ha sido calificado como una “estrategia radial”, con el objetivo de diversificar mercados, intensificar las exportaciones y atraer mayores inversiones.

Mientras el gobierno mexicano ha visualizado en esta estrategia una forma de posicionarse a nivel internacional y de convertirse en una plataforma de vinculación tanto hacia el norte como hacia los países de Centroamérica, lo cierto es que esta situación ha traído consecuencias a nivel interno como externo.

Desde el punto de vista interno y en relación con el TLCAN, México (que se encontraba inmerso en un largo período político de dominio de un gobierno unipartidista), aprovechó las circunstancias y negoció y aceptó un acuerdo que al menos, a nivel macroeconómico, demostró ser conveniente. Con el TLCAN, México oficializaba un vínculo que de manera informal se había desarrollado en las décadas precedentes y asumía los riesgos de una relación asimétrica, buscando con ello un doble propósito: el posicionamiento internacional como país bisagra y el apoyo para el conjunto de reformas internas (políticas, económicas y sociales) que tenían que llevarse a cabo.

Como claro ejemplo de acuerdo Sur-Norte, el TLCAN se ha caracterizado por su intergubernamentalismo, un mínimo denominador común en el trato y preferencia entre los socios (que responde en este caso a las exigencias del socio más fuerte, es decir, Estados Unidos) y por el establecimiento de límites estrictos para la transferencia de soberanía (uno de los temas más

controvertidos)<sup>752</sup>. Se trata de un acuerdo marcadamente comercial que estrecha y consolida una relación interestatal ya existente, en el que más allá del beneficio de las empresas transnacionales, lo que prima es ante todo el interés nacional.

Ahora bien, a pesar de los resultados macroeconómicos obtenidos, podemos afirmar pasados ya quince años de su entrada en vigor, que el tratado no ha logrado hacer frente a una serie de problemas de base como las asimetrías y la falta de convergencia entre los países socios, situación que lejos de mejorar se ha acentuado.

Además, la ausencia de medidas correctoras específicas está provocando un incremento de las diferencias regionales dentro de México, pues los beneficios económicos y comerciales reportados por el Acuerdo se han concentrado en los estados de la frontera norte en detrimento de los ubicados en el sur (debido en gran parte a la falta de infraestructura y buenas comunicaciones de los mismos. Como resultado de lo anterior, las disparidades entre un norte próspero y un sur cada vez más pauperizado están provocando la emigración constante de mano de obra de estos estados en dirección a las grandes factorías de la frontera norte y también hacia Estados Unidos, con la consiguiente fractura social.

A la luz de la experiencia del acuerdo, se echa de menos la ausencia de una estrategia de desarrollo que permita disminuir las diferencias entre los socios participantes y posibilite una mejora de la competitividad de México. Cabe señalar que durante todo este tiempo el punto débil de México ha sido el haber basado su ventaja competitiva en factores temporales y no sustentables, lo que ha acabado provocando una pérdida de posición en los mercados internacionales.

A lo anterior habría que sumar la actitud reacia de Estados Unidos a avanzar en el proceso integrador. Desde el inicio y a pesar de las disparidades económicas y sociales que México atravesaba, el TLCAN nunca estableció reglas relacionadas con la circulación de personas y trabajadores (haciendo caso omiso del aumento de la emigración mexicana hacia Estados Unidos). De igual manera y a pesar de los problemas de abastecimiento energético que sufren Canadá y Estados Unidos, tampoco se estableció un marco normativo en la materia; lo mismo puede decirse de la inversión en infraestructura y en la creación de redes de comunicación, algo fundamental para fomentar el intercambio comercial entre los tres socios; Igualmente, tampoco se fijaron medidas

---

<sup>752</sup> Moravcsik, A., "Negotiating the single European Act", en Keohane, R., Hoffman, S. *The New European Community*, Boulder, Westview press, 1991, pp. 46 a 48.



concretas para posibles crisis económico-financieras (como la vivida por México en 1994); Por último, el Tratado ha hecho caso omiso de las medidas de seguridad en el espacio norteamericano, lo que ha favorecido que desde los atentados de septiembre de 2001 se hayan adoptado estrictas regulaciones con impacto en el tráfico de personas.

De continuar así, México corre el riesgo de caer en los mismos tópicos que otros países y seguir considerando como ventaja competitiva sustentable la manufactura de ensamble, la mano de obra barata, las importaciones subsidiadas por un tipo de cambio sobrevaluado y por el TLCAN. Esta circunstancia ya había sido señalada por diversos analistas y de manera específica un reporte elaborado por la Comisión Europea advirtiendo los riesgos que esto generaba al señalar que el futuro de México *“(debía de) basarse cada vez más en la generación y utilización efectiva de conocimientos”*<sup>753</sup>.

Teniendo en cuenta la posición de México en el TLCAN, uno de los retos internos en el corto y medio plazo consistirá en lograr una política de competitividad sistémica y desarrollar ventajas competitivas sustentables, ya sea a través de la innovación, la mano de obra productiva y el escalamiento en el valor agregado de los productos. Para ello, es requisito indispensable lograr implantar las necesarias reformas (fiscales, laborales, energéticas), las cuales deben ir acompañadas de políticas que fomenten una mayor integración a nivel nacional con el fin de evitar las disparidades entre un norte cada vez más rico y desarrollado y un sur que no termina de superar su pobreza endémica.

En segundo lugar, otro de los escollos que debe superar el modelo integrador norteamericano está relacionado con el desarrollo de una estructura institucional. En los últimos tiempos se ha observado una clara tendencia de Estados Unidos hacia el unilateralismo en la toma de decisiones, lo que ha generado una ralentización del proceso integrador. Por ello, si tenemos en cuenta de que a medida que se ha consolidado el vínculo comercial se han estrechado las relaciones entre los tres socios, no es extraño que el dilema actual se centre entre formalizar e institucionalizar las cada vez más complejas y densas interdependencias sociales que han surgido en los últimos años, o bien adoptar un esquema en el que las decisiones sean tomadas siguiendo una dinámica de negociaciones políticas ex profeso.

Como hemos explicado en esta tesis, parece claro que la intención de los países miembros del TLCAN es de continuar por una vía de bajo perfil, sin concesiones de soberanía ni elementos de

---

<sup>753</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *“Mexico Country Strategic Paper 2002-2006”*, p. 18.

supranacionalidad (siguiendo un poco la senda trazada por el modelo europeo de la Asociación Europea de Libre Comercio). Este esquema permitiría a Estados Unidos seguir fungiendo su papel de potencia hegemónica en la zona, hasta el punto de que más que hablar de una asociación trilateral nos encontraríamos ante un acuerdo doblemente bilateral (caracterizado por las relaciones de Estados Unidos y México por un lado y Estados Unidos y Canadá por el otro). Esta concepción dual explicaría en parte la deliberada ausencia de instituciones, desmarcándose del modelo europeo (que algunos analistas norteamericanos consideraban demasiado burocrático).

Por otro lado, un tercer reto que tiene que afrontar el Tratado en esta segunda década es la posible evolución del mismo de una zona de libre comercio a un modelo integrador más elaborado y profundo (en un esquema de unión aduanera o mercado común o de comunidad, como han sugerido algunos analistas). Sin duda y como ya mencionábamos en un párrafo anterior, uno de los principales obstáculos a superar es la falta de institucionalidad del Tratado en la medida en que no facilita el proceso integrador pues no homogeneiza la repartición de poderes entre los tres socios. Sin embargo, cabe señalar que el tema ya formó parte de la agenda de los líderes de los tres países en febrero de 2001 (antes de los atentados del 11 de septiembre), cuando se delimitó la denominada “Propuesta Guanajuato” que pretendía la consolidación de una comunidad económica norteamericana en la que se establecieran pautas de apoyo al país más desfavorecido, en este caso México<sup>754</sup>.

Los atentados del 11 de septiembre y el reforzamiento de las medidas de seguridad dejaron esta propuesta fuera de juego, por lo que en una agenda en el medio y largo plazo debiera plantearse la reanudación de este tema, especialmente ahora que el presidente Obama se muestra más dialogante que su predecesor. Uno de los autores que más ha trabajado en este sentido es Robert Pastor, quien sugiere la necesidad de establecer un Departamento de Aduana y de Inmigración Norteamericano (North American Customs and Immigration Force), que ayude a la consolidación del concepto de ciudadanía norteamericana.

La propuesta de Pastor refuerza el argumento de que no todos los efectos del tratado son negativos. El lado positivo es que más allá de la opinión de los funcionarios y burócratas

---

<sup>754</sup> Como manifestaron en aquel entonces los presidentes Bush y Fox (ver al respecto los documentos publicados por el Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos, 2001), tras haberlo consultado con el socio canadiense, la creación de una comunidad económica de América del Norte permitiría extender los beneficios a las zonas menos desarrolladas de la región, así como a los grupos sociales menos favorecidos. Lamentablemente, nunca se consolidó en políticas formales esta iniciativa. R. Pastor (ibídem p. 10).

norteamericanos, en los últimos veinte años se ha venido observando una mayor conexión entre los pueblos de estos tres países (tanto a nivel individual como a nivel de las políticas públicas), hasta el punto de que estudios recientes han demostrado un claro interés de los ciudadanos por formar parte de una comunidad norteamericana<sup>755</sup>. En este sentido, existe un porcentaje cada vez mayor de ciudadanos de Norteamérica que están convencidos de que en un medio plazo (diez años) se creará una Unión Económica Norteamericana, mostrándose igualmente favorables al establecimiento de políticas comunes en materia de transporte, medio ambiente y defensa<sup>756</sup>.

A pesar de las barreras encontradas, a nuestro juicio temporales y superables, coincidimos con Pastor en señalar que el Tratado está permitiendo (más allá de los resultados económicos y comerciales obtenidos), avanzar en el proceso de integración desde varios ángulos (algunos todavía imperceptibles), que incluyen aspectos como el flujo de personas, de cultura y de costumbres, entre otros<sup>757</sup>. Por tal motivo, podemos afirmar que el TLCAN es hoy en día, en la práctica, un modelo de integración que sigue avanzando en la creación de una comunidad norteamericana de individuos, que conviven diariamente sin un esquema convenientemente institucionalizado.

Por último, nada de lo anterior podrá lograrse en tanto en cuanto Estados Unidos no redefina su papel en el mundo. Durante el mandato del presidente Bush, se puso en evidencia una crisis en el liderato de Washington que sin duda afecta al resto de los socios del TLCAN. Sólo en la medida en que se pueda superar la imagen bélica e impositiva podrá recuperar su posición como líder nato de una región. Desde esta perspectiva, la llegada del presidente Obama a la Casa Blanca y sus intenciones de favorecer el diálogo, pueden ser un aliciente que facilite la búsqueda de un esquema de mayor integración, sin embargo será conveniente esperar al rebrote de la economía estadounidense, demasiado afectada por la crisis económica y financiera mundial.

La inclinación natural de México a estrechar los vínculos con las economías del norte a través del TLCAN no ha excluido que en los últimos años el afán de diversificación llevara al país azteca a buscar otras alternativas. Fruto de ese papel bisagra que México pretende ejercer y como

---

<sup>755</sup> Public Policy Forum y EKOS, 2002, 2003 y 2006. Este estudio sugiere que la población de estos tres países han empezado a visualizarse como parte de una comunidad mayor, por ello el 58% de los Canadienses y el 69% de los Americanos se ven a sí mismos como “fuertemente” vinculados a Norteamérica, frente al 34% de los Mexicanos. De igual manera, el estudio revela que la lista de valores enunciada por los ciudadanos de los tres países es muy similar, ubicando la “libertad” a la cabeza de los doce más evaluados. Documento electrónico: [http://www.ppforum.ca/common/assets/publications/en/canada\\_us\\_relations.pdf](http://www.ppforum.ca/common/assets/publications/en/canada_us_relations.pdf)

<sup>756</sup> Public Policy Forum y EKOS, octubre 2003.

<sup>757</sup> El flujo de visitantes entre ambos países ha crecido de manera considerable desde la entrada en vigor del Acuerdo, de tal manera que el TLCAN ha favorecido el conocimiento existente entre los tres socios.

contrapeso al TLCAN, se sitúa el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política firmado entre la Unión Europea y México, en vigor desde julio del 2000.

Desde un enfoque europeo, cabe destacar el interés demostrado hacia México, tradicionalmente más próximo de las tesis integradoras estadounidenses. Las razones son claras, la Unión Europea deseaba recuperar posicionamiento en un continente dominado por Estados Unidos y su visión hemisférica y nada mejor que un país estratégicamente ubicado como México para lograrlo.

Este Acuerdo sigue el modelo de dos velocidades puesto en marcha por la Unión Europea en sus vínculos con el continente latinoamericano, al establecer como objetivo la creación de una asociación de libre comercio inspirada en gran medida en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá por el matiz comercial del vínculo, en especial para la Unión Europea (que consiguió un tratamiento especial al obtenido por Estados Unidos, el denominado “*Nafta parity*”). Desde la perspectiva mexicana, el Acuerdo representa una alternativa para contrarrestar la presencia económica y comercial de Estados Unidos, siendo el objetivo prioritario la atracción de inversiones europeas, el impulso a la transferencia de tecnología y conocimientos europeos y el acceso a los mercados<sup>758</sup>.

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación ha sido considerado, desde una visión oficial, un éxito en la medida en que ha permitido un mayor acercamiento entre las instituciones de ambos países. A una década de su entrada en vigor, el Acuerdo ha servido para acentuar el vínculo existente entre la Unión Europea y México, aunque bien es cierto que la relación es aún incipiente y no ha alcanzado las amplias expectativas generadas. Coincidiendo con lo declarado por algunos autores, se echa de menos una mayor planeación y definición estratégica de objetivos entre ambas partes, es decir, la delimitación de áreas comunes de trabajo ya sea en los ámbitos político o económico.

A la vista de los resultados obtenidos en materia de cooperación, se percibe una cierta lejanía de la Unión Europea, que no ha logrado superar los condicionantes iniciales. Factores como los programas de apoyo económico y comercial puestos en marcha de manera conjunta por ambas partes (como el PIAPYME), no han logrado el éxito esperado, no tanto a nivel de proyectos

---

<sup>758</sup> Bergamaschine, J., Olmos, M.B., “*Relaciones Unión Europea y América Latina: ¿nueva etapa en los acuerdos de cooperación interregionales?*” – Documento de trabajo de la Cátedra Jean Monnet de Integración Económica – Comisión Europea – Universidad Complutense, DOC. JM. 1/2005.

presentados sino de resultados tangibles. En cuanto al resto de programas (ProTlcuem o FONCICYT), todavía no existen resultados que puedan mostrarnos alguna tendencia, si bien es cierto que las expectativas generadas por este último, traducidas en una alta participación, pueden dar indicios del interés existente por establecer un mayor vínculo con la Unión Europea. Por último, el esquema de trabajo desarrollado a través de las reuniones realizadas no ha permitido desembocar en proyectos reales, en la medida en que apenas se han quedado en meras declaraciones formales.

Ante esta situación, se hace necesario articular mecanismos más eficaces de vinculación, que permitan obtener resultados factibles en el corto y el medio plazo. Esto se puede traducir en una institucionalización del Acuerdo que vaya más allá de los Comités Mixtos o Conjuntos existentes, lo que implica el fomento del diálogo a través de Cumbres e incluyendo en las mismas a participantes de la sociedad civil

Por otro lado, el acuerdo de asociación estratégica no ha pasado de las buenas intenciones en la medida en que sus posibilidades no han sido explotadas al máximo, pues la mayor parte de los esfuerzos se han encaminado a obtener beneficios exclusivamente económicos y comerciales. Además, la existencia del mismo no ha reducido las asimetrías existentes, de ahí que se haga necesario en el medio y largo plazo trabajar en la reducción de las mismas.

Igualmente y en relación al Acuerdo con la Unión Europea, México tiene la obligación de no dejar áreas desaprovechadas (como está ocurriendo ahora), especialmente si consideramos que este Acuerdo es considerado un ensayo para futuras relaciones de la Unión Europea con América Latina. Así por ejemplo, sería conveniente dado el perfil e interés de la Unión Europea, fomentar un diálogo sobre temas de interés común como la migración, la seguridad o la paz, en el que participen no sólo los actores estatales sino también los no gubernamentales.

#### *Perspectivas del regionalismo latinoamericano a partir de la experiencia mexicana*

Los próximos años serán determinantes a la hora de reconfigurar el panorama regional latinoamericano. Como hemos visto a partir de la experiencia mexicana, los acuerdos Sur-Norte contribuyen a facilitar el acceso a mercados con amplio potencial como Estados Unidos y la Unión Europea y generan una mayor confianza de los inversores, que cuentan con un marco normativo más amplio, obligatorio y fiable que a su vez genera mayor competitividad y eficiencia. Sin embargo,

este tipo de acuerdos trae consigo una serie de costes, fruto de la perspectiva asimétrica con la que han sido negociados, lo que acaba acentuando los desequilibrios existentes. Desde esta perspectiva, este tipo de acuerdos atentan contra el espíritu de la integración regional, de ahí que haya que esforzarse por incluir una serie de elementos de corrección que permitan reorientar y extraer la parte más beneficiosa de los mismos, de tal manera que se conviertan en impulsores de un nuevo modelo regional.

Es decir, sin dejar de lado las necesidades del mercado, lo cierto es que un proyecto de inserción internacional eficiente, más allá de la ventaja comparativa que pueda ofrecer, debe de tener en cuenta otros elementos no necesariamente cuantificables en términos de beneficio económico directo. Además de la supresión de tarifas arancelarias, un proceso de integración debe de incluir una serie de políticas que permitan obtener un progreso técnico y también mejorar la calidad de la mano de obra y ayudar, sin duda, a un aumento del nivel de vida de los ciudadanos.

En definitiva, la región debiera orientar su estrategia a poner en marcha acuerdos que más allá del factor económico y comercial, establezcan políticas comunes que sirvan para fomentar el desarrollo y la competitividad. El esfuerzo debe de encaminarse en la búsqueda de una integración más profunda a través de la puesta en marcha de políticas de convergencia que ayuden a disminuir las asimetrías existentes, tanto a nivel de renta como de cohesión social

La experiencia mexicana a través de los dos acuerdos arriba mencionados nos sirve de ejemplo y cobra especial relevancia si consideramos la influencia del país azteca en su área geográfica cercana (el resto de países de la zona está a la expectativa de los resultados de esta estrategia regional). Siguiendo la estela mexicana, Centroamérica busca establecer alianzas con potencias económicas (hegemones locales) que le permita tener acceso a nuevos mercados. Así por ejemplo, en estos momentos se están negociando acuerdos bilaterales de amplio alcance entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), que buscan el desarrollo y la competitividad de la región mediante la puesta en común de políticas y el desarrollo de una unión aduanera conjunta. Igualmente, Estados Unidos está negociando un acuerdo con la CAN que estaría integrado por Colombia, Perú y Ecuador y que dejaría fuera de juego a Bolivia y Venezuela (lo que a su vez está generando movimientos estratégicos de estos en torno al MERCOSUR).

Ante esta situación, existe la urgencia de definir un modelo que haga frente a la crisis que está viviendo el regionalismo abierto latinoamericano. En este nuevo esquema se hace necesario incluir

una serie de aspectos en la agenda, acordes con las necesidades actuales y que el regionalismo abierto de los noventa había dejado de lado. Así por ejemplo y a tenor de las carencias experimentadas en estos últimos años, las nuevas propuestas deben incidir en temas como la “integración positiva”, es decir, la creación de un entramado institucional y la puesta en marcha de políticas comunes, que den fuerza a la integración latinoamericana, una mayor incidencia en los aspectos no comerciales, lo que se traduce en un mayor protagonismo de la agenda de desarrollo, la puesta en marcha de mecanismos correctores de las asimetrías existentes, para evitar divergencias en el nivel de desarrollo, la búsqueda de una mayor participación de los entes estatales en detrimento del papel de la iniciativa privada (demasiado presente en el modelo de regionalismo abierto de los años previos) y, en definitiva, dotar de mayor dinamismo a la participación social en los procesos de integración.

## Bibliografía

### Obras generales

ALDECOA, F., "Una Europa. Su proceso constituyente 2000-2003", Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.

ALDECOA, F., "Integración Europea II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea 1979-2002", Tecnos 2002.

ALDECOA, F., "La integración europea. Análisis histórico, institucional", Tecnos, Madrid, 2002.

ALDECOA, F., KEATING, M., "Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones", Marcial Pons, Madrid, 2000.

ANDERSON, B., "Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism", Londres, 1983.

ANDERSON, K., NORHEIM H., "History, Geography and Regional Economic Integration and the Global Trading System", Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.

ARENAL, C. del, "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos", Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid, 2005.

ARENAL, C. del, "Introducción a las relaciones internacionales", Tecnos, Madrid, 2003, 495 p

AUDLEY, J., "Introduction to NAFTA's promise and reality. Lessons from Mexico for the hemisphere", Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

BALASSA B., "Teoría de la Integración Económica", Biblioteca Uteha de Economía, México, 1964.



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), "Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina", Santiago de Chile, 2002.

BANCO MUNDIAL, "Mexico: A comprehensive development agenda for the new era", Washington D.C., 2001.

BANCO MUNDIAL, "Informe sobre el desarrollo mundial. La tarea acuciante del desarrollo", Washington, D.C., 1991.

BARBÉ, E., "Relaciones Internacionales", Tecnos, Madrid, 2003.

BAILEY, J., "Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica", Flacso, México, 2003, 444 p.

BECK, U., "Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial", Paidós, Barcelona, 2004.

BRETHERTON, C., VOGLER, J., "The European Union as a Global Actor", Routledge, Londres, 1999.

BETHELL, L., "Historia de América Latina. América Latina: Economía y Sociedad. 1870-1930", Vol. 7, Crítica, Barcelona, 2000.

BHAGWATI J. y KRUEGER A., "The dangerous Drift to Preferential Agreements", AEI Press, Washington DC, 1995.

BLANK, S., HAAR, J., "Making NAFTA Work. U.S. Firms and the New North American Business Environment", University of Miami, 1998.

BLOMSTRÖM, M. HETTNE, B., "La teoría del desarrollo económico en transición", Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

BORJA, A., GONZÁLEZ, G., STEVENSON, B., "Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo", Centro de Investigación y Docencia Económicas, Porrúa, México, 1996.

BULMER-THOMAS, V., "The economic history of Latin America since independence", 2° ed., Cambridge University Press, Londres, 2003.

BURGESS, M., "Federalism and European Union: the building of Europe, 1950-2000", Routledge, Londres, 2000.

BUSTAMANTE, J.A., "Testimonios sobre el TLC", compilación sobre el TLC, Porrúa, México, 1994.

CALDENTEY, P., "El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional", Bcie, Tegucigalpa, 2001.

CALDUCH, R., "Dinámica de la Sociedad Internacional", Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993.

CALVO, A., "Integración Económica y Regionalismo. Principales acuerdos regionales", Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid 1994.

CALLEYA, S., "Regionalism in the post Cold War World", Aldershot, Ashgate, 2000.

CARDOSO, F.H., FALETTO E., "Dependencia y desarrollo en América Latina", Siglo Veintiuno Editores, México, 1969.

CARREAU D., JUILLARD P., "Droit International Économique", Dalloz, París, 2003.

CARVAJAL, L., "Integración, pragmatismo y utopía en América Latina", Universidad Externado de Colombia – Universidad de Los Andes, Bogotá, 1993.

CELARE, "El Parlamento Europeo y América Latina: el rol del Parlamento Europeo en el fortalecimiento de las relaciones birregionales", 1996.

CHAMBERS, E.J., SMITH, P.H., "Nafta in the New Millennium", Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2002.

CHAPARRO, A., "¿Por qué ha fracasado la integración latinoamericana?", Monte Ávila, Caracas, 1989.

CLARK I., "Globalization and fragmentation. International Relations in the 20 Century", Oxford University Press, Nueva York, 1997.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, "Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa", Alfaomega, Colombia, 2001.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, "El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México", LC/MEX/I 431, 14 junio 2000.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, "América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995", Fondo de Cultura Económica Chile, 1996.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, 1994.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, "Estudio ecotzólizico de América Latina 1949", Santiago de Chile, 1949.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, "Mexico Country Strategic Paper 2002-2006".

COMISIÓN DE GOBERNANZA GLOBAL, "Our Global Neighbourhood", 1995.

CONCHELLO, J.A., «El TLC: Un callejón sin salida», Grijalbo, México, 1992.

CONTRERAS, C., "América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad", Universidad de Guadalajara, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

CORTÉS, R., «Hispanoamérica: la apertura al comercio mundial: 1850-1930», Paidós, Buenos Aires, 1974.

- CROISAT M., QUERMONE J.L., "L'Europe et le Fédéralisme", 2ª ed., Mochrestien, París, 1999.
- CROONE, J., "Reshaping the World Trading System", Organizacion Mundial de Comercio, Ginebra, 1995.
- CRUZ MIRAMONTES, R., «Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea», Instituto de Investigaciones Científicas, UNAM, México, 2003.
- CHRYSSOCHOOU D.N., "Theorizing European Integration", Sage Publications, Londres, 2001.
- DELEGADO CANTÚ, G.M., PÉREZ RANGEL, R.G., "Historia de México. México en el siglo XX". Alambra Mexicana, México, 1995.
- DEUTSCH, K., "Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience", Princeton N.J, Princeton University Press, 1957.
- DEUTSCH K., "France, Germany and the Western Alliance", Scribner and Sons, Nueva York, 1957.
- DEUTSCH, K., "Nationalism and its alternatives", A. Knopf, New York, 1969.
- DIAZ, C., ROMERO, M., "Elementos de análisis para la integración de un espacio iberoamericano", Ed. Universidad Rey Juan Carlos, Centro de Estudios de Iberoamérica, Madrid, 2007.
- EEUWEN, D. Van, DUQUETTE, M., "Les nouveaux espaces de l'intégration. Les Amériques et l'Union Européenne", CREALC/IEP, Université du Québec à Montreal, Karthala, 2005.
- ESTAY, J., SÁNCHEZ, G., "El ALCA y sus peligros para América Latina", Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aires, 2005.
- FALK R., "Predatory Globalism. A critique", Polity Press, Cambridge, 1999.
- FRANCO, R., Di FILIPPO, A., (Comps.), "Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina", CEPAL, Chile, 1999.
- FAWCETT, L., HURRELL, A., "Regionalism in World Politics. Regional organization and international order", Oxford University Press, New York, 1995.
- FISHLOW, A., HAGGARD, S., "The United States and the regionalization of the World Economy", Ed. Centro de Investigación sobre Globalización y Regionalización de la OCDE, París, 1992.
- FRÈRES, C., GRATIUS, S., MALLO, T., PELLICER, A., SANAHUJA, J.A., (eds.), "¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?", Fundación Carolina, Documento de Trabajo, nº 15, Madrid, 2007.
- FRÈRES, C., PACHECO, K., "Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina", Los libros de la Catarata, Madrid, 2004.
- FRÈRES, C., SANAHUJA, J.A., (coords.), "América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria", Icaria Antrazyt, Madrid, 2006.

FURTADO, C., "Dialéctica del desarrollo: Diagnóstico de la crisis de Brasil", Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

FURTADO, C., "La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos", Ed. Siglo XXI, México, 1979.

GAMBLE, A., PAYNE, A., "Regionalism and World Order", Mcmillan, Londres, 1996.

GÁMEZ VAZQUEZ, A., "Liberalización económica y política exterior de México, 1989-1994", Plaza y Valdés, México, 2006.

GARZA, H., CHACÓN, S., "Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000", El Colegio de México - ITESM, 2002.

GONZÁLEZ ALONSO, L., "La política comercial y las relaciones exteriores de la Unión Europea", Madrid, Tecnos 1998.

GRIEN, R., "La integración económica como alternativa inédita para América Latina", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

GUNDER-FRANK, A., "América Latina: Subdesarrollo o Revolución", Era, México, 1963.

HAAS, E., "The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957", Stanford University Press, 1958.

HAAS, E., "The Obsolescence of Regional Integration Theory", Universidad de Berkeley, California, 1975.

HAKIM, P., LITAN, R. (Eds.), "The future of North American Integration. Beyond NAFTA", Brookings Institution Press, Washington D.C., 2002.

HELD, D., MCGREW, A., "Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial", Paidós, Barcelona, 2003.

HELD, D., MCGREW, A., GOLDBLATT, D., PERRATON, J., "Global transformations. Politics, economics and culture", Polity Press, Cornwall, 1999.

HETTNE, B., INOTAI, A., SUNKEL, O., "The New Regionalism Series", vol. 1, n° 4, Macmillan Press, Londres 2001.

HIRSCHMAN, A., "The strategy of economic development", Yale University Press, 1958.

HIRST, P., THOMPSON, G., "The International Economy and the Possibilities of Governance", 2ª ed., Cambridge Polity Press, 1999.

HOEKMAN, B., KOSTECKI, M., "The political economy of the World Trade System: From GATT to OMC", Oxford University Press, 1996.

HUCHIM, E., "TLC. Hacia un país distinto", Nueva Imagen, México, 1992.

HUMMER, W., PRAGER, D., "GATT, ALADI y NAFTA. Pertenencia simultánea a diferentes sistemas de integración", Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Ciencia y Cultura. Argentina, 1998.

HURRELL, A., *Regionalism in World Politics; Regional Organization and International Order*", Oxford University Press, 1995.

IRELA, "El diálogo interparlamentario Comunidad Europea-América Latina, 1974-1992: Un examen de las relaciones interregionales", Documento de trabajo, n° 36, Madrid, 1993.

JORDAN, J.M., "Economía de la Unión Europea", Thomson – Civitas, Navarra, 2005.

KATZENSTEIN, P.J., "The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics", Nueva York, Columbia University Press, 1996.

KENWOOD, A.G., LOUGHEED, A.L., "The Growth of the International Economy 1820-1960: An Introductory Text", Allen And Unwin, Londres, 1971.

KEOHANE, R., NYE, J., "Poder e interdependencia, la política mundial en transición", GEL, Argentina, 1988.

KUWAYAMA, M., "Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature", Serie Comercio Internacional, International Trade and Development Finance Division, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

LAÏDI, Z., «L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide», Les Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Berg, París, 1992,

LAWRENCE, R., "Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration", The Brookings Institution, Washington D.C., 1996.

LEBRIJA, A., SBERRO, S., "México-Unión Europea: el acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación. Sus aspectos fundamentales", Porrúa – ITAM, México, 2002.

LEDERMAN, D., MALONEY, W.F., SERVÉN, L., "Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean", Banco Mundial, Stanford University Press, 2005.

LINDBERG, L., "The political dynamics of European Economic Integration", Stanford University Press, Stanford, 1963.

LIPSEY, R., "The Theory of Customs Union: Trade Diversion and Welfare", *Economica*, vol. 24, Londres, 1957.

LOUIS, J.V., "La competencia de la Comunidad en materia de política comercial. A propósito del dictamen emitido por el Tribunal de Justicia el 11 de noviembre de 1975", 1976.

LUSTIG, N., "México: hacia la reconstrucción de una economía", Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

MADDISON, A., "Explaining the Economic Performance of Nations", Edward Elgar, Gran Bretaña, 1995.

MAGGI, C., MESSNER, D., (eds.), "Gobernanza Global: Una Mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global", Fundación Desarrollo y Paz, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.

MANSFIELD, E., MILNER, H., (eds.), "The Political Economy of Regionalism", Columbia University Press, New York, 1997.

MARISCAL, N., "Teorías políticas de la integración europea", Tecnos, Madrid, 2003.

MARKS, G., "Structural Policy in the European Community", en Sbraglia, A.M., Euro Politics. Institutions and Policymaking in the New European Community, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1992.

MARTIN, P., "Trade and Migration: Nafta and agriculture», Institute for International Economics, Washington, 1993.

MATTLI, W., "The logic of regional integration: Europe and beyond", Cambridge University Press, 1999.

MAXWELL, C., BRIAN, T., "The making of NAFTA. How the deal was done", Cornell University Press, Nueva York, 2000.

MISTRI, P.S., "Regionalism and the global economy: the case of Latin America and the Caribbean", Fondad, La Haya, 1995.

MYRDAL, G., "Economic theory and underdeveloped regions", Duckworth, Londres, 1957.

MITRANY, D., "A Working Peace", Quadrangle Books, Chicago, 1966.

MONNET, J., "Un gran proyecto para Europa", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1988.

MORATA, F., "Gobernanza multinivel en la Unión Europea", Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

MORATA, F., "Políticas públicas en la Unión Europea", Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2000.

MORATA, F., "La Unión Europea. Procesos, actores y políticas", Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1999.

MORAVCSIK, A., "The Choice of Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht", Cornell University Press, New York, 1998.

MORGAN, R., "Western European Politics since 1945", Batsford, London, 1972.

NIEMANN, M., "A Spatial Approach to Regionalism in the Global Economy", Macmillan Press, 2000.

NORTH, D., "Estructura y cambio en la historia económica", Alianza Editorial, Madrid, 1994.

NUTALL, S., "European Foreign Policy", Oxford University Press, Oxford, 2000.

NYE, J., "Peace in parts: integration and conflict in regional organization", Little Brown, Boston, 1971.

OCDE (ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS), "Examen de las políticas agrícolas de México", París, 1998.

OHMAE, K., "El despliegue de las economías regionales", Deusto, Bilbao, 1996, traducción de la 1ª. Edición en inglés "The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies", Nueva York, Free Press, 1995.

OMAN, C., «Globalisation et régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement ?», Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 1994.

PASTOR, R., "Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New", Institute for International Economics, Washington, DC, 2001.

PESCATORE, P., "Les relations extérieures des Communautés Européennes", RCADI, vol. 1003, 1961-II.

PIÑÓN ANTILLÓN, R.M., "Uniones monetarias e integración en Europa y las Américas", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 2000.

PREBICSH, R., "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

PRECIADO, J., "Las cumbres del asimétrico triángulo del Atlántico. América Latina frente a Estados Unidos y la Unión Europea", Universidad de Guadalajara, México, 2001.

PRIMO BRAGA, C.A., "The new regionalism and its consequences", World Bank (IED), Washington DC, 1994.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), "Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos", 2005. Documento electrónico: [http://www.undp.org/spanish/proddal/idal\\_1a.pdf](http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_1a.pdf)

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), "América Latina a principios del siglo XXI: Integración, identidad y globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas", PNUD-INTAL, Argentina, 2001.

PUYANA, A., ROMERO, J.A., "Diez años con el TLCAN: Las experiencias del sector agropecuario mexicano", El Colegio de México, México, 2008.

PUYANA, A., «La integración económica y la globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?», FLACSO, Porrúa, México, 2003.

REMIRO BROTONS, A., ESPÓSITO, C., "La organización mundial del comercio y el regionalismo europeo", Ed. Dykinson, Madrid, 2001.

REYNOLDS, C.W., THOUMI, F.E., WETTMANN, R., "A case for open regionalism in the Andes: policy implications of Andean integration in a period of hemispheric liberalization and structural adjustment", Ed. Agencia para el Desarrollo Internacional (USID), Washington D.C., 1993.

RICUPERO, R., "Informe sobre el comercio y el desarrollo 2003", UNCTAD, Naciones Unidas, Nueva York, 2003.

ROBSON, P., "The economics of international integration", 4ª edición, Routledge, Londres, 1998.

RODRÍGUEZ, O., "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL", Siglo XXI, México, 1980,

ROMERO, J., PUYANA, A., "Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN", Documento maestro, abril 2004.

RÖPKE, W. "International Order and Economic Integration", Holland, Reidel Publishing Company, 1959.

RÖPKE, W. "International Economic Disintegration", William Hodge & Co, Londres 1942.

ROSALES, J.A., "México como actor de la integración neoliberal", *La integración regional de América Latina en una encrucijada histórica*, Universidad de Guadalajara, México, 2003.

ROY, J., CHANONA, A., DOMINGUEZ, R., "La Unión Europea y el TLCAN. Integración regional comparada y relaciones mutuas", UNAM, México, 2004.

ROY, J., DOMÍNGUEZ, R., VELÁZQUEZ, R., "Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América Latina", Plaza y Valdés, México, 2003.

SAHAHUJA, J.A., SOTILLO, J.A., "Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio", Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Los libros de la Catarata, Madrid, 1998.

SANDOVAL, J.M., (comp.), "La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. Nuevo desafío a la nación mexicana", Universidad Autónoma de Chapingo, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México, 2008. Documento electrónico: [http://www.rmalc.org.mx/documentos/libros/aspan\\_nuevo\\_desafio.pdf](http://www.rmalc.org.mx/documentos/libros/aspan_nuevo_desafio.pdf)

SBERRO, S., BACARIA, J., "La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2002-2003", ITAM – Porrúa, México, 2003.

SCHIFF, M., "Trade Blocs", Banco Mundial, Washington D.C., agosto 2000.

SCHIFF, M., WINTERS, A.L., "Regional Integration and Development", World Bank y Oxford University Press, 2003.

SCHIRM, S., "Globalization and the new regionalism: global markets, domestic politics and regional cooperation", Polity Press, Cambridge, MA, 2002.

SCHOTT, J., "Free Trade Areas and U.S. Trade Policy", Institute for International Economics, Washington, D.C., 1989.

DE LA SERRE, F., "The scope of national adaptation to EPC", en Pijpers et al. (Eds.), 1988, pp. 71 a 83.



SORIANO, J.P., BACARIA, J., SBERRO, S., RUIZ, E., "La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz. Guadalajara 2004", Instituto de Estudios de la Integración Europea, ITAM, México, 2004.

SOTILLO, J.A., AYLLÓN, B., (eds.), "América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales", Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Los libros de la Catarata, Madrid, 2006.

STIGLITZ, J., "Globalization and its discontents", Penguin, Londres, 2002.

SUÁREZ GAONA, E., "¿Legitimación revolucionaria del poder en México", Siglo XXI, México, 1987'.

TAMAMES, R., LOPEZ, M., "La Unión Europea", Alianza Editorial, Madrid, 1999.

TELÓ, M., "European Union and New Regionalism. Regional actors and global governance in a post-hegemonic era", Ashgate, Reino Unido, 2001.

TINBERGEN, J., "International Economic Integration", Sagitario, Barcelona, 1968.

TONRA, B., CHRISTIANSEN, T., *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester UP, Manchester, 2004.

TORRENT, R., "Argentina, el ALCA y la UE. El falso precedente de México", Mimeo, 2004.

TRUYOL Y SERRA, A., "La integración europea: idea y realidad", Tecnos, Madrid, 1972.

TUGORES, J., "Economía internacional: globalización e integración regional", 4º Edición, McGraw Hill, Madrid, 1999.

TULCHIN, J.S., ESPACH, R.H., "América Latina en el nuevo sistema internacional", Bellaterra, Barcelona, 2004.

TWITCHETH, K., (ed.), "Europe and the World: The external relations of the common Market", 1976

VILLARREAL, R., "TLCAN 10 años después. Experiencias de México y lecciones para América Latina", Norma, Colección Vitral, Bogotá, 2004.

VINER, J., "The Customs Union Issue", Ed. Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.

VIOTTI, P., KANPPI, M., "International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond", 3a. edición, Allyn and Bacon, USA, 1998.

VODUSEK, Z., "Inversión extranjera directa en América Latina", Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2002.

VON BERTRAB, H., "Negociating NAFTA: A Mexican Envoy's Account", Center for Strategic and International Studies, Westpor, CT, Praeger, 1997.

WALLACE, W., "The dynamics of European Integration", Ed. Pinter, Londres, 1990.

WEINTRAUB, S., "NAFTA at Three: A progress report", Washington D.C., Center for Strategic & International Studies, 1997.

WILLIAMSON, J., "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", Ed. Institute for International Economics, Washington D.C., 1990.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO), Regionalism and the World Trading System, 1995.

## **Artículos y capítulos de libros**

ABBOT, F.M., "NAFTA and the legalization of World Politics: A case study", *International Organization*, Vol. 54, n° 3, verano 2000.

ALDECOA, F., "Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer governable la globalización", Real Insituto Elcano de Estudios Internacionales y Estrategicos, Documento de Trabajo, 1/2004, enero de 2004.

ALDECOA, F., "Los cambios recientes en la Sociedad Internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las Relaciones Internacionales de la Unión Europea", en Mariño, F. M.,(ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y la Comunidad Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, 1998.

ALAGAPPA, M., "Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis", *Review of International Studies*, n° 21, 1995.

ALBA, C., "La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México", *Revista Comercio Exterior*, febrero 1997, México.

ALDECOA, F., "Los cambios recientes en la sociedad internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las relaciones internacionales de la Unión Europea", Mariño, F. M.,(ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y la Comunidad Internacional*, Madrid, Universidad Carlos Iii Y Boletín Oficial Del Estado, 1998.

ALDECOA, F., "El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina", *Revista de Instituciones Europeas*, 1995.

ALDECOA, F., CORNAGO, N., "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 1, 1998.

ALEMANY, C., "Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina", en C. Frères, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer, J.A. Sanahuja (Eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo n° 15.

ALLIX E., «La clause de la nation la plus favorisée», *Revue d'Économie Politique*, 1933.

ARENAL, C. del, "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1977): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 1, otoño-invierno, 1977.

ATTINA, F., "La Comunidad Europea como actor internacional", *Revista Affers Internacionals*, n° 21.

AYUSO, A., "La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea", publicado en la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 32, 1996.

BACARIA, J., "La asociación estratégica entre México y la Unión Europea en el contexto latinoamericano e internacional", in Solá, C. (ed.), *México y Unión Europea*, Porrúa, México, 2010.

BACARIA, J., "Entre el Tratado de Lisboa y la Asociación Estratégica México-Unión Europea", Cuaderno de Trabajo sobre la relación México-Unión Europea 2009. IX Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta. México-Unión Europea 2009.

BALDWIN, R., "A Domino Theory of Regionalism", publicado en Haaparanta, P., Kiander, J., (eds.), *Expanding European Regionalism*, Cambridge University Press, Nueva York, 1995.

BARBÉ, E., "La Unión Europea en el Mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución", Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo, 50/2005, noviembre de 2005. Documento electrónico: [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/232/232\\_Barbe.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/232/232_Barbe.pdf)

BARBÉ, E., SORIANO, J.P., "La Unión Europea en el nuevo escenario internacional", en C. Frères, K. Pacheco (Eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Catarata, 2004.

BARBÉ, E., "Política Exterior y de Seguridad Común: de Luxemburgo a Amsterdam", *Política y Sociedad*, n° 28, Madrid, 1998.

BARBÉ, E., "La Cooperación Política Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, n° 1, 1989.

BENESSAIEH, A., «Les effets attendus de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Une recension des études», Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Département de Science Politique, UQAM, Montréal.

BENÍTEZ, R., "México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación", *Revista Nueva Sociedad*, n° 206, noviembre-diciembre 2006. Documento electrónico: <http://www.nuso.org>

BERGAMASCHINE, J., OLMOS, M.B., "Relaciones Unión Europea y América Latina: ¿nueva etapa en los acuerdos de cooperación interregionales? – Documento de trabajo de la Cátedra Jean Monnet de Integración Económica – Comisión Europea – Universidad Complutense, DOC. JM. 1/2005.

BERGSTEN F., "Open regionalism", *The World Economy*, vol. 20, n° 5, agosto 1997.

BERLANGA, C., SBERRO, S., "La cooperación con la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional", en A. Lebrija, S. Sberro (Comp.), *México-Unión Europea*, Porrúa, México 2002.  
BERNIS, G. de, "De l'urgence d'abandonner la dette des périphéries», *Economies et Sociétés*, n° 9, Ismea, París.

BHAGWATI, J., "Regionalism and Multilateralism: an overview", en J., Bhagwati, P. Krishna, A. Panagariya, *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, Cambridge, Londres MIT Press, 1999.

BHAGWATI, J., Greenway D., Panagariya A., "Trading Preferentially: Theory and Policy", *Economic Journal*, vol. 108, n° 449, julio 1998.

BHAGWATI, J., "U.S. Trade Policy: the infatuation with Free Trade Areas", en J. Bhagwati, A.O. Krueger (Eds.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1995.

BHAGWATI, J., «Departures from Multilateralism: Regional and Agressive Unilateralism», *The Economic Journal*, vol. 100, n° 403, diciembre 1990.

BIELSCHOWSKY, R., "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, n° extraordinario, octubre 1998.

BIZBERG, I., "L'ALENA: Inégalités et démocratie», *Cahier de recherche 03-02*, Centre d'Études Internationales et Mondialisation, Institut d'Études Internationales de Montréal, Abril 2003, 17 p. Documento electrónico: <http://www.ceim.uqam.ca>

BLOMSTRÖM, M., HETTNE, B., "La teoría del desarrollo económico en transición", Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

BOND, R.D., "Regionalism in Latin America: Prospects for the Latin American Economic System (SELA)", *International Organization*, vol. 32, n° 2, MIT Press, primavera 1978.

BOUZAS, R., "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del Mercosur", Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

BOWLES, P., "ASEAN, AFTA and the "New Regionalism", *Pacific Affairs*, vol. 70, n° 2, verano 1997.

BRICEÑO, J., "The FTAA and the EU: models for Latin America integration?", Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, vol. 6, n° 2, University of Miami, enero 2006.

BRUNELLE, D., "L'Alena cinq ans après: un bilan critique", *Cahier de Recherche 2000-04*, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Universidad de Québec en Montréal, abril 2000. Documento electrónico, <http://www.unites.uqam.ca/gric/>

BRUNELLE, D., LEBLANC, O., MARINELLI, C., "La gouvernance au temps du libre échange Une étude des mécanismes de mise en œuvre de l'ALENA et de l'ACI», Documento de trabajo elaborado en el marco de la *Cátedra de Investigación sobre el Parlamentarismo en las Américas*, Groupe de Recherche sur l'Integration Continentale, Universidad de Québec, Montreal, enero 2002. Documento electrónico <http://www.unites.uqam.ca/gric>

BRYAN, A., "The Integration Movement in Latin America. Theory, Process, Trends and Option", en A. Bryan, L. Dembinsky (Eds.) *Regional Comparative Experience and Prospects*, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 1991.

- BUSTAMANTE, J.A., "Testimonios sobre el TLC", compilación sobre el TLC, Porrúa, México, 1994.
- BUSTELO, P., "Desarrollo económico: del Consenso al Post Consenso de Washington y más allá", *Estudios en homenaje al Profesor Francisco Bustelo*, Complutense, Madrid, abril 2003.
- CAMPBELL, B., "Everything you need to know about the softwood lumber dispute (but will never find in the mainstream media)", *The CCPA Monitor*, Ottawa, ON, vol. 12, n°. 1, mayo 2005.
- CARRILLO, J., CONTRERAS, O., ALONSO, J., "Aprendizaje tecnológico en las maquiladoras del Norte de México", Colegio de la Frontera Norte, enero-junio 2002, vol. 14, n° 027. Documento electrónico: <http://www.redalyc.com>
- CAPORASO, J., "Theory and Method in the Study of International Integration", *International Organization*, vol. 25, n° 2, primavera 1971.
- CAPORASO J., "Encapsulated Integrative Patterns vs. Spillover: The cases of agricultural and transport integration in the European Economic Community", *International Studies Quarterly*, vol. 14, n° 4, diciembre 1970.
- CAPORASSO, J., "Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating our Future", en W. Sandholtz and A. Stone, *Supranational Governance: The Institutionalization of the European Union*, Ed. Oxford University Press, New York, 1996.
- CASAS GRAGEA, A.M., "El nuevo regionalismo latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional", *Revista de Economía Mundial*, n° 6, 2002.
- CASILDA, R., "América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda de Desarrollo de Barcelona", Área de Economía y Comercio Internacional / América Latina – DT n° 10/2005, Real Instituto Elcano, febrero de 2005.
- CASTAÑEDA, N., "La cooperación México-Unión Europea", en Piñón Antillón, R.M., (Coord.), *El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: balance y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert, DGAPA, UNAM, México, 2005.
- DEL CASTILLO, G., (comp.), "El ingreso de México al GATT", El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1986.
- CHAMBOUX, J.Y., LEROUX, J.Y., «Efectos de la apertura comercial en las regiones y la localización industrial en México». *Revista Comercio Exterior* de BANCOMEXT, vol. 51 No. 7, julio 2001, México.
- CHANONA, A., "Balance de las relaciones económicas México-Unión Europea en el marco del TLCUEM", Ponencia n° 13 Coloquio CEE-UNAM. Documento electrónico: [www.sre.gob.mx/uaos/ponencia/11CEEUNAM%20Chanona.doc](http://www.sre.gob.mx/uaos/ponencia/11CEEUNAM%20Chanona.doc)
- CHENERY, H., "Patterns of Industrial Growth", *American Economic Review*, n° 50, vol. 3, 1960.
- CIENFUEGOS, M., "La asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR en la encrucijada", *Documentos CIDOB*, n° 15, 2006.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, "Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de MERCOSUR", Comunicación de la Comisión al Consejo, Bruselas, 10/11/1994, COM (94) 428 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, "Unión Europea – América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000", Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas 1995, COM (95), 495 final.

CONTRERAS, O.F., "Desarrollo industrial y políticas tecnológicas", en L. Randall, *Reinventar México. Estructuras en proceso de cambio*, Siglo XXI, 2005.

CUIJPERS, M., FERNÁNDEZ, A., "La integración de México al TLC: reestructuración neoliberal y crisis del sistema partido/Estado", *Affers Internacionales*, n° 28, 1995.

DARON, A., JONSON, S., ROBINSON, J.A., "The colonial origins of comparative development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, n° 91, vol. 5, 2001.

DEBLOCK C., "Régionalisme économique et mondialisation: que nous apprennent les théories?", *Cahier de Recherche n° 05-07*, Centre d'Études Internationales et Mondialisation, Institut d'Études Internationales de Montréal, Universidad de Québec à Montreal, octubre 2005.

DEBLOCK C., BRUNELLE D., «Les États-Unis et les enjeux de l'intégration économique dans les Amériques », *Cahier de Recherche*, n° 98-7, diciembre 1998, Groupe de Recherche sur l'Intégration Continentale, Universidad de Québec.

DEBLOCK C., BRUNELLE D., «Le régionalisme économique international: de la première à la deuxième génération», editado por «Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité», Instituto Québécois de Altos Estudios Internacionales, Québec, 1996. Documento electrónico: <http://gric.ugam.ca>

DEGRELE, O., "La Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: ¿cómo influyen las normas de derechos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales", capítulo incluido en A. Lebrija, S. Sberro, *México-Unión Europea: El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales*, Porrúa – ITAM, México, 2002.

DEVLIN, R., ESTEVADEORDAL, A., "Las nuevas fronteras de América Latina", *Serie Desarrollo para Todos*, BID; Washington, 2004.

DEVLIN, R., ESTEVADEORDAL, A., "Regional Integration, Trade and Development Strategies", en R. Devlin, A. Estevadeordal (Eds.), *Bridges for development: policies and institutions for trade and integration*, BID, Washington.

DEVLIN, R., ESTEVADEORDAL, A., "What's New in the New Regionalism in the Americas?", en V. Bulmer-Thomas (Ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, ILAS-University of London, Londres, 2001.

DEVLIN, R., FFRENCH-DAVIS, R., "Hacia una evolución de la integración regional en América Latina", *Revista Comercio Exterior*, vol. 49, n° 11, México, noviembre 1999. Documento electrónico: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp>

DÍAZ-BAUTISTA, A., "El TLCAN y el crecimiento económico de la frontera norte de México", *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, n° 12, diciembre 2003, Bancomext, México.

DÍAZ PRIETO, G., "Oportunidades para la investigación científica entre México y la Unión Europea", publicado en R.M Piñón Antillón, *El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: Balance y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert, DGAPA, UNAM, México, 2005.

DIEBOLD JR. W., "Theory and Practice of European Integration", *World Politics*, vol. 11, n° 4, Julio 1959.

DIRECTORE GENERAL IA, *Acuerdos Bilaterales y Relaciones entre la UE y Latinoamérica*, IA/337/95, Bruselas, julio 1995.

DOBSON, W., "Shaping the Future of the North American Economic Space", C.D Howe Institute Commentary, n° 162, abril 2002. Documento electrónico, <http://www.cdhowe.org>

DOMÍNGUEZ, R., "The European Union and Mexico: Discovering the new "South of North America", Proyecto PAPIIT IN30952 *La U.E. y el TLCAN: una perspectiva comparada. ¿Regionalismos convergentes o divergentes?*, Universidad de Miami, 2003.

ESQUIVEL, G., LEDERMAN, D., MESSMACHER, M., VILLORO, R., "Why NAFTA did not reach the South", Borrador de artículo, El Colegio de México, junio 2002.

ESPINOZA, L.E., "Nuevas tendencias teóricas en el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en E. Morales, C. Dávila (Coords.), *La nueva relación de México en América del Norte*, UNAM, Fac. Ciencias Políticas y Sociales, 1994.

ETHIE, W.J., «Regionalism in a Multilateral World», *The Journal of Political Economy*, vol. 106, n° 6, diciembre 1998.

FALK, R., *"Predatory Globalism. A critique"*, Polity Press, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FANZIO, H., "Unión Europea y América Latina: ¿Interacciones en lugar de relaciones?", OBREAL/EULARO specialist papers, Bogotá, julio 2006. Documento electrónico: <http://www.obreal.org>

FERREIRA, A.J., «A Alca no milliar do século XXI : Brasil e EUA na negociacao comercial hemisférica», INTAL-ITD-STA, Documento de Trabajo 9.

FILIPPO, A. DI, "La visión centro-periferia hoy", *Revista de la CEPAL*, n° extraordinario, octubre 1998.

FLYNN, M., "U.S. Anti-Migration Efforts Move South", Americas Program, International Relations Center, Nuevo Mexico, 8 de julio, 2002. Documento electrónico: <http://www.americaspolicy.org>  
Frankel, J., Stein, E., Wei, S., "Trading Blocks and the Americas: The Natural, the Unnatural, and the Super-Natural", *Journal of Development Economics*, n° 47.

FRÈRES, C., "The European Union as a Global "Civilian Power": Development Cooperation in EU-Latin American Relations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, n° 42-2.

FRÈRES, C., SANAHUJA, J.A., «Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia», Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, noviembre 2005. Documento electrónico: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/doc/project\\_i2\\_es\\_2004.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/la/doc/project_i2_es_2004.pdf)

FROBEL, F., HEINRICHS, J., KREYE, O., "The developing nation and the international division of labour", en E. Altvater, K. Hubner, J. Lorentzen, R. Rojas (Eds.), *The poverty of nations, a guide to the debt crisis: from Argentina to Zaire*, Zed Books, Londres, 1991.

FURTADO, C., "Fantasía organizada", *Colección de Estudios Brasileiros*, vol. 89, Río de Janeiro, 1985.

GARCÍA, A., "Los retos fundamentales de la integración económica", *Mercosur y la Unión Europea: dos modelos de integración económica*, Lex Nova, Valladolid, 1998.

GARRETT G., TSEBELIS G., "An institutional critique of intergovernmentalism", *Internacional Organization*, vol. 50, n°2, primavera 1996.

GIACALONE, R., "Integración Norte/Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional", *Revista Nueva Sociedad*, n° 160.

GIFFORD, M.N., "Agricultural liberalization under NAFTA: the negotiation process", en A.I. Loyns (Comps.), *Trade liberalization under NAFTA: report card on agriculture*, Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Universidad A&M, Texas, 2001.

GONZÁLEZ, G., "Política exterior de México en la globalización", en H. Garza (Ed.), S. Chacón (Coord.), *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, El Colegio de México, Tecnológico de Monterrey, México, 2002.

GONZÁLEZ, G., HERRERA-LASSO, L., PELLICER, O., TORO, C., "Las relaciones de México con el exterior. Diagnóstico y propuestas de acción", *Informe del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, México, 2004. Documento electrónico: <http://www.consejomexicano.org>

GRANDI, J., "Déficit democrático y social en los procesos de integración", *Revista Integración & Comercio exterior*, n° 6, septiembre-diciembre 1998, INTAL, Buenos Aires.

GRUBEN, W.C., "¿Estuvo el TLCAN detrás del gran crecimiento de las maquiladoras en México?", *Economic and Financial Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, Tercer Cuarto 2001. Documento electrónico: <http://www.dallasfed.org/latinsp/articles/>

GRUGEL J.B., "New regionalism and modes of governance: comparing US and EU strategies in Latin America", *European Journal of International Relations*, vol. 10, n° 4, Sage, Reino Unido, 2004.

GUILLÉN, A., "La necesidad de una estrategia alternativa de desarrollo en el pensamiento de Celso Furtado", *Cahiers de Recherche-CEIM*, Centre d'Études Internacionales et Mondialisation, Institut d'Études Internacionales de Montreal, octubre 2005.

GUILLEN, A., "Intégration et développement: le cas du Mexique", *Cahiers de recherche*, n° 04-09, Centre d'Études Internacionales et Mondialisation, Institut d'Études Internacionales de Montréal, Université du Québec à Montréal, diciembre 2004. Documento electrónico: <http://www.ceim.uqam.ca>



GUILLÉN, A., "Revisitando la teoría del desarrollo bajo la globalización", *Revista Economía UNAM*, vol. 01, n° 1, enero-abril 2004.

GUILLÉN, A., "Flujos comerciales en América del Norte en el marco del Tratado de Libre Comercio", *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO*, México, enero 2001.

GUILLÉN, H., "De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina", *Revista Comercio Exterior*, vol. 51, n° 5, México, mayo 2001. Documento electrónico: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp>

GUNDER-FRANK, A., "América Latina: Subdesarrollo o Revolución", Era, México, 1963.

GURRÍA, J.A., "Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México en los años noventa", *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 46, primavera 1995.

GUTIÉRREZ HACES, T., "El TLCAN en la globalización", en S. Rodríguez, A. Guerra, (Comp.), *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración sub-regional*, UNAM-IIE, México, 1999.

GUTIÉRREZ HACES, T., «Background of the continental integration: Towards New Challenges for Mexico», ensayo publicado por la Universidad de York, Toronto, Canadá, 1991.

GUTIÉRREZ HACES, T., "La continentalización: una geopolítica del libre-cambio", R. Benítez (Coord.), *Viejos desafíos, nuevas perspectivas*, Porrúa, México, 1998.

GUTIÉRREZ HACES, T., "Canadá y el Libre Comercio", en G.A. de la Reza, R. Conde Hernández (Coords.), *Nuevas dimensiones de la integración. Del TLCAN al regionalismo hemisférico*, Universidad Autónoma de México, Ed. Plaza y Valdés, México, 1999.

HAAS, E., "The Study of Regional Integration: reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", *International Organization*, vol. 24, n° 4, otoño 1970.

HAAS E., "Technocracy, Pluralism and the New Europe", *International Regionalism*, Little Brown and Co., Boston, 1968.

HAAS E., "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, vol. 5, junio 1967.

HAAS E., RICHARDSON J., "The concept of Atlantic Community", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 3, n° 1, octubre 1964.

HAAS E., SCHMITTER A., "Economics and Differential Patterns of Political Integrations: Projections about Unity in Latin America", *International Political Communities*.

HAAR, J., GARRASTAZU, A., "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Estructura, operación y tendencias", en J. Roy, R. Domínguez, R. Velásquez (Coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Plaza y Valdés, México, 2003.

HANGGI, H., "Interregionalism: empirical and theoretical perspectives", artículo elaborado en el marco del grupo de trabajo *Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas*, Los Angeles, Mayo 2000.

- HÄNGGI, H., "ASEM and the Construction of the new Triad", *Journal of the Asia Pacific Economy* 4, no. 1, 1999.
- HANSEN, R., "Regional integration: reflections on a decade of theoretical efforts", *World Politics*, vol. 21, n°2, enero 1969.
- HARGROVE, B.B., "Evaluación de una década. Efectos y nuevas posibles direcciones", *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, n° 1, 2004.
- HART, M., "Elementos de un acuerdo de libre comercio", capítulo del libro de Vega Cánovas, G., (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México, 1991.
- HAYWARD, F., "Continuities and Discontinuities between Studies of National and International Political Integration: Some Implications for Future Research Efforts", en Lindberg, L., Scheingold, S., (eds.), *Regional Integration Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.
- HELLEINER, G.K., "Consideraciones sobre un área de libre comercio", en G. Vega (Coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México, 1991.
- HENDERSON, E., «International Economic Integration: Progress, Prospects and Implications », *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs, vol. 68, n 4, octubre 1992.
- HERNÁNDEZ LAOS, E., "Diferenciales de productividad entre México, Canadá y Estados Unidos", *Cuadernos del Trabajo*, n° 5, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1994.
- HETTNE, B., "Karl Polanyi and the Search for World Order", Padrigu, Universidad de Goteborg, 16 p. Documento electrónico: <http://artsandscience.concordia.ca/polanyi/pdfs/Hettne-2004.pdf>
- HETTNE, B., "Regionalism, Interregionalism, and World Order: The European Challenge to Pax Americana", *Council on Comparative Studies, Working Paper Series*, n° 3, marzo 2003.
- HETTNE, B., "Neo Mercantilism: The Pursuit of Regionness", *Cooperation and Conflict*, vol. 28, n° 3, Sage, Londres, 1993.
- HETTNE, B., "Security and Peace in Post Cold War Europe", *Journal of Peace Research*, vol. 28, n° 3, 1991.
- HETTNE, B., "The New Regionalism Revisited", capítulo incluido en Söderbaum, F., Shaw, T., (eds.), *Theories of New Regionalism*, Palgrave, Reino Unido, 2003.
- HETTNE, B., INOTAI, A., SUNKEL, O., "The New Regionalism Series" , vol. 1, n° 4, Ed. Macmillan Press, Londres, 1999-2001.
- HIRST, M., "*El MERCOSUR: evolución económica y dinámica política*", trabajo presentado en el simposio "*Japón y México hacia el nuevo siglo: situación actual y perspectivas del NAFTA*", Tokio, marzo de 1998.
- HOFFMAN, S., "The European Community and 1992", *Foreign Affairs*, vol. 68, n° 4, otoño 1989.

HOFFMAN, S., "Obstinate or obsolete?. The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, vol. 95, 1966.

HUALDE, A., "Aprendizaje e industria maquiladora. Análisis de las maquiladoras de la frontera norte de México", *Boletín Cinterfor*, n° 154.

HUELSHOFF, M.G., "Domestic Politics and Dinamic Issue Linkage: A reformulation of Integration Theory", *International Studies Quarterly*, vol. 38, n° 2, junio 1994.

HURRELL, A., "Power and the International System", *Security Dialogue*, Sage, 2003.

HURRELL, A., "Regionalism in theoretical perspective", en L. Fawcett, A. Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics; Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, 1995.

HURRELL, A., "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies*, vol. 21, n° 4, octubre 1995.

IBÁÑEZ, J., "El Nuevo regionalismo latinoamericano en la década de los noventa", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Madrid, 2000. Dirección electrónica: <http://www.reei.org>

IRWIN, D.A., "The United States in a New Global Economy?. A Century's Perspective", *American Economic Review*, vol. 86, mayo 1996.

IRWIN, A.D., "Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: an Historical Perspective", *New Dimensions in Regional Integration*, De Melo, J., Panagariya, A., (eds.), Cambridge University Press, New York, 1993.

JACKSON, A., "Why the Big Idea is a Bad Idea: A Critical Perspective on Deeper Integration with the United States", Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, junio, 2003.

JACOB, E., TEUNE, H., "The integrative Process: Guideliness for Analysis of the Bases of Political Community", *The Integration of Political Communities*, University of Philadelphia, 1967.

JACQUEMIN, A., Y SAPIR, A., "Europe Post-1992: Internal and External Liberalization", *American Economy Review*, n° 81, 1991.

KALDOR, N., "The case for regional policies", publicado en *Scottish Journal of Political Economy*, 1970, vol. 17.

KATZENSTEIN, P.J., "Regionalism in Comparative Perspective", *Cooperation and Conflict*, vol. 31, n° 2, Sage, 1996.

KEOHANE, R., HOFFMAN, S., "Institutional Change in Europe in the 1980's", en R., KEOHANE, S., HOFFMAN, *The New European community. Decision making and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, 1991.

KEUKELEIRE, S., "The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy", *Diplomacy and Statecraft*, vol. 14, n° 3, 2003.

KRUGMAN, P.R., "The Narrow and Broad Arguments for Free Trade", *The American Economic Review*, vol. 83, n° 2, mayo 1993.

KRUGMAN, P., VENABLES, A., "Integration and the competitiveness of the peripheral industry", en Bliss, C.J., Braga de Macedo, J., (eds.), *Unity with Diversity within the European Community*, Cambridge University.

KRUGMAN, P., "International Factor Movements", *International Economics*, Addison Wesley, Boston, 2003.

KRUGMAN, P.R., "Dutch Tulips and Emerging Markets", *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 4.

KUWAYAMA, M., "Regionalización abierta de América Latina para su adecuada inserción internacional", *Comisión Económica para América Latina*, Documento de Trabajo n° 20, septiembre 1993.

KUWAYAMA, M., "Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature", *Serie Comercio Internacional*, International Trade and Development Finance Division, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 1999.

LAIRD, S., "Regional Trade Agreements: Dangerous liaisons?", *World Economy*, vol. 22-9, Diciembre 1999.

LALL, S., "Is Dependence an Useful Concept in Analysing Underdevelopment?", *World Development*, vol. 3, n°11, 1975.

LANGENHOVE, L.V., COSTEA, A.C., GAVIN, B., "From Multilateralism to Multiregionalism. What Role for Regional Integration in Global Governance?", *UNU-CRIS Occasional Papers*, 2004. Documento electrónico: <http://www.cris.unu.edu/admin/documents/EurParliament%20OP.pdf>

LAURSEN, F., "Comparando los esquemas de integración regional: ¿Regímenes internacionales o aspirantes a Estados?", en J. Roy, A. Chanona, R. Domínguez (Coords.), *La Unión Europea y el TLCAN: Integración regional comparada y relaciones mutuas*, UNAM, México, 2004.

LECOMTE, J., "Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos y cooperación", en *La Unión Europea. Una nueva relación política y económica*, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid, 1997.

LINDBERG, L., "Political integration as a multidimensional phenomenon requiring multivariate measurements", en L. Lindberg, S. Scheingold (Eds.), *Regional integration theory and research*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

LIZANO, E., "El regionalismo abierto", *Revista INCAE*, Vol. X, n° 2, Costa Rica, 1998.

LLOYD, P.J., «Régionalisation et commerce mondial», *Revue Économique de l'OCDE*, n° 18, primavera 1992.

LOBEJÓN, L.F., "El comercio México-Unión Europea ante la perspectiva de la creación de una zona de libre cambio", *Revista ICE*, n° 795, noviembre-diciembre 2001.

LOMBAERDE, P. de, "El nuevo regionalismo en América Latina", *UNU-CRIS Occasional Papers*, O-2005/3, United Nations University, 2005.

LOZANO, L., "La Iniciativa para las Américas: el comercio hecho estrategia", *Nueva Sociedad*, n° 125, mayo-junio 1993. Documento electrónico: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2241\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2241_1.pdf)

MARKS, G., "Structural Policy and Multinivel Governance in the EC", en A. W. Cafruny, G.G. Rosenthal, *The State of European Community: The Maastrich Debate and Beyond*, 2° edición, Boulder, 1993.

MARKS, G., "Structural Policy in the European Community", en A.M. Sbraglia, *Euro Politics. Institutions and Policymaking in the New European Community*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1992.

MANSFIELD, E., MILNER, H., "The New Wave of Regionalism", *International Organization*, verano 1999, volumen 53 n° 3.

MÁRQUEZ, D., "Un No razonado al Tratado de Libre Comercio", *La Jornada*, suplemento del 8° aniversario, sábado 26 de septiembre de 1992.

MARTÍN, C.D., "Las relaciones América Latina – Unión Europea: antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXII, n° 2, 2002.

MARTIN, P., "Trade and Migration: Nafta and agriculture", Institute for International Economics, Washington, 1993.

MATTHEWS, R., "EE.UU ante los desafíos de América Latina", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n° 93, 2006.

MAYER, F., "Juego de dos niveles: la negociación del TLCAN", en A.B. Tamayo (Coord.), *Para evaluar al TLCAN*, Ed. M.A. Porrúa, México, 2001.

MELO, J., PANAGARIYA, A., RODRIK, D., "The New Regionalism: a Country Perspective", en Melo, J. de, Panagariya, A., Rodrik, D., (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, 1993,

MILNER, H., "Industries, governments and regional trade blocs", en D. Mansfield, J. Milner (eds.), *The political economy of regionalism*, Nueva York, 1997.

MILNER, H., «Commerce mondial: une nouvelle logique des blocs économiques», en Z. Laïdi, *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Paris, Les Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Berg, 1992.

MIRAMONTES, R.C., "Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica n° 124, UNAM, México, 2003.

MITTELMAN, J.H., "The Dynamics of Globalization", Mittelman J.H. (ed.), *Globalization: Critical Reflections*, Lynne Rienner Publishers. 1996

MITTELMAN, J., "Rethinking the new regionalism in the context of globalization", *Global Governance*, vol. 2, n° 2, Universidad de Boulder, mayo – agosto 1996.

MOLS, M., "El regionalismo en América Latina y el Sudeste Asiático: aspectos comunes y diferencias", *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

MORAVCSIK, A., "Preferences and power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, Diciembre 1993.

MORAVCSIK, A., "Negotiating the single European Act", en R. Keohane, S. Hoffman, *The New European Community*, Boulder, Westview press, 1991.

MORAVCSIK, A., "Negotiating de Single European Act: National Interest and convencional Statecraft in the European Community", publicado en la revista *International Organization*, n° 45, invierno 1991.

MORENO, A., "Mexican Public Opinion toward Nafta and FTTA", en *Nafta in the new Millenium*, Ed. Center for U.S. – Mexican Studies, University of California, San Diego, 2002.

MORENO, J.C., RIVAS, J.C., SANTAMARÍA, J., "Mexico: Economic growth exports and industrial performance after NAFTA", *Serie Estudios y Perspectivas*, CEPAL, México, diciembre 2005.

MURILLO, C., "Aproximación a los regímenes de integración regional", artículo publicado en la *Revista de Española de Estudios Internacionales*, 2004.

NAU, H.R., "Making United States Trade Policy truly Strategic", *International Journal*, vol. XLIX, verano 1994.

NAVARRO, A., "La política comunitaria de cooperación al desarrollo", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, n° 1, 1994.

NOISEUX, Y., "Le Mexique de Vicente Fox et la mondialisation: Quelles perspectives pour les travailleurs du secteur informel?", Notes et Études 01-08, julio 2001, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Centre d'Études Internationales et Mondialisation, Université de Québec à Montreal. Documento electrónico: <http://www.unites.uqam.ca/gric>

NUTALL, S., "Two decades of EPC Performance", *Foreign Policy of the European Union, from EPC to CFSP and beyond*, Lynne Renner Publishers, Londres, 1997.

NYE, J., "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement», *International Organisation*, vol. 22, n° 4, otoño 1968.

OCAMPO, J.A., "Más allá del Consenso de Washington", *Revista Economía UNAM*, vol. 3, n° 7, México, Enero-Abril 2006. Documento electrónico: <http://www.ejournal.unam.mx/ecunam/ecunam7/ecunam0701.pdf>

OCAMPO, J.A., "Pasado, presente y futuro de la Integración Regional", *Revista Integración & Comercio*, n° 13, enero-abril 2001, BID-INTAL.

OLMOS, M., "Relaciones Unión Europea y América Latina: ¿nueva etapa en los acuerdos de cooperación interregionales?", Documento de trabajo de la Cátedra Jean Monnet de Integración Económica (DOC. JM. 1/2005), Comisión Europea-Universidad Complutense.

OMAN, C., "Les défis politiques de la globalisation et de la regionalisation", *Cahier de Politique Economique*, n° 11, editado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 1996.

PALACIOS, J.J., "El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio", *Revista Comercio Exterior*, Bancomext, México, abril 1995.

PANAGARIYA, A., "The regionalism debate: An overview", *World Economy*, Vol. 22 n° 4, noviembre 1998, 35 p. Documento electrónico: [http://www.columbia.edu/~ap2231/Policy%20Papers/overview-we\(1\).pdf](http://www.columbia.edu/~ap2231/Policy%20Papers/overview-we(1).pdf)

PARLAMENTO EUROPEO (2003), "Las Conferencias Interparlamentarias PE/América Latina", LATI/dv/556393ES.doc, PE 351.346. Documento electrónico: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/556/556393/556393es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/556/556393/556393es.pdf)

PASTOR, M., WISE, C., "The Politics of Free Trade in the Western Hemisphere", *The North-South Agenda Papers*, n° 20, Coral Gables (FL), University of Miami, North-South Center.

PASTOR, R., *America and the World: Challenges Facing the Next Administration The United States and the Americas*, coloquio realizado el 13 de octubre de 2004, por el Council on Foreign Relations. Documento electrónico: <http://www.cfr.org>

PESCATORE, P., "Les relations exterieures des Communautés Européennes", RCADI, vol. 1003, 1961-II.

PINTO, A., "El pensamiento de la CEPAL y su evolución", en *América Latina: una visión estructuralista*, Facultad de Economía – UNAM – México, 1991.

PINTO, A., "La concentración de progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *Revista Trimestre Económico*, n° XXXII, 1965.

PINTO, A., KÑÁKAL, J., "The center – periphery system 20 years later", en L. Di Marco (ed.), *International Economics and Development: Essays in honour of Raul Prébisch*, Academic Press, 1972.

PIPITONE, U., "América del Norte: una región económica en formación", en E. Morales, C. Dávila (Coords.), *La nueva relación de México con América del Norte*, UNAM, Fac. Ciencias Políticas y Sociales.

PIPITONE, U., "Introducción: el TLCAN", en A.B. Tamayo (Coord.), *Para evaluar al TLCAN*, Porrúa, México, 2001.

PUYANA, A., "El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa", *Serie Comercio Internacional*, n° 35, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 2003.

RANDALL, L., "México se reinventa", capítulo del libro de L. Randall (Coord.), *Reinventar México. Estructuras en proceso de cambio*, Siglo XXI, México, 2006.

REMIRO BROTONS, A., "Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el nuevo orden mundial", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI, n° 1, Madrid, 1999.

REYES, G., "Regionalismo y multilateralismo", *Revista Comercio Exterior*, vol. 56, n° 4, abril 2006, México D.F..

REYNOLDS, C.W., Thoumi, F.E., Wettmann, R., "A case for open regionalism in the Andes: policy implications of Andean integration in a period of hemispheric liberalization and structural adjustment", Agencia para el Desarrollo Internacional (USID), Washington D.C., 1993.

REZA, G.A. de la, "Del Spillover a la intergubernamentalidad: ¿un nuevo paradigma de la integración en las Américas?", en J. Roy, A. Chanona, R. Domínguez (Coords.), *La Unión Europea y el TLCAN*, UNAM, México, 2004.

REZA, G.A. de la, "México y la nueva integración latinoamericana", en V. López, C. Uscanga (Coords.), *México frente a las grandes regiones del mundo*, Siglo XXI, México, 2000.

ROBERTSON, A.H., "La Unión Política Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1, n° 1, 1974.

ROCHA PINO, M.J., "La política interregional de Europa en el encuentro Asia-Europa", *Estudios Fronterizos*, vol. 9, n° 17, enero-junio 2008. Documento electrónico: <http://www.uabc.mx/iis/ref/REFvol9num17/EFVOL9NUM17-1.pdf>

RODRÍGUEZ, O., "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL", Siglo XXI, México, 1980.

ROMERO, J., "Sustitución de importaciones y apertura comercial: resultados para México", en Puyana, A., (coord.), *La integración económica y la globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?*, FLACSO México, 2003.

ROS, J., "México and Nafta: Economic effects and the bargaining process", en V. Bulmer-Thomas y otros (Comps.), *Mexico and the North American Free Trade Agreement. Who will benefit?*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, Macmillan, 1994.

ROSALES, J.A., "México como actor de la integración neoliberal", en A. Rocha, *La integración regional de América Latina en una encrucijada histórica*, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara, 2004.

ROSAS, M.C., "Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?", *Revista de Relaciones Internacionales*, n° 71, julio – septiembre, UNAM, México, 1996.

ROSAS, M.C., "Mexico's Foreign Trade Policy in the New Millennium: Achievements and Challenges", en J. Okamoto (Ed.), *Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation and Multilateralization*, IDE, Chile, 2003.



ROSENTHAL, G., "Reflexiones sobre el pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL", *Pensamiento Iberoamericano*, n° 24-25, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1994.

ROZO, C.A., "El TLCUEM: evaluación de resultados económicos", Universidad Autónoma Metropolitana, marzo 2004, México. Documento electrónico: <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1776/Rozo.pdf>

RULAND, J., "The European Union as an Inter and Transregional actor: lessons for Global Governance from Europe's Relations with Asia", artículo presentado en la conferencia The European Union in International Affairs, National Europe Centre, Universidad Nacional de Australia, 3 y 4 de Julio de 2002.

SALAS, C., "La evolución del empleo y los ingresos en México durante 2004 y 2005", *Global Policy Network*, Instituto de Estudios del Trabajo, 2 noviembre 2005. Documento electrónico: <http://www.gpn.org>

SANAHUJA, J.A., "Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", *Anuario de Integración*, n° 7, 2008, Buenos Aires. Documento electrónico: <http://www.cries.org/anuario-integracion-2008-2009.pdf>

SANAHUJA, J.A., "La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Sudamericana (Unasur)", VV AA, *Venezuela y la revolución bolivariana*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)/Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (Ministerio de Defensa), Cuadernos de Estrategia (en prensa), Madrid, 2008.

SANAHUJA, J.A., "Regionalismo e Integración en América Latina: Balance y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano*, n° 0, AECID-Fundación Carolina, Madrid, 2007, pp. 75 a 106. Documento electrónico: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/22/6/regionalismo-e-integracion-en-america-latina-balance-y-perspectivas.html>

SANAHUJA, J.A. "Regiones en construcción, interrregionalismo en revisión", publicado en C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer, J.A. Sanahuja (Eds.), *¿Sirve el diálogo entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de Trabajo n° 15, Fundación Carolina, 2007.

SANAHUJA, J.A., "Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea América Latina", *Nueva Sociedad*, 2004, n° 189.

SANAHUJA, J.A., RUIZ, E., "Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los Acuerdos de México con América del Norte (TLCAN) y con la Unión Europea (AGMUE)", documento preparado para la Dirección General de Investigación. División de Asuntos Institucionales y Constitucionales del Parlamento Europeo, Diciembre 2003.

SANAHUJA, J.A., "Trade, Politics and Democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, n° 2, Special Issue: *The European Union and Latin America: Changing Relations*, Summer 2000.

SANAHUJA, J.A., "México y la Unión Europea. ¿Hacia un nuevo modelo de relación?", *Documentos de trabajo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, n° 1, 1997.

SAPIR, A., "Regionalism and the New Theory of International Trade: Do the Bells toll for the GATT?. An European Outlook", *The World Economy*, vol. 16, fascículo 4, 2007.

SCHIAVON, J.A., ORTÍZ, A., "Un análisis comparativo del TLCAN y el TLCUE", en H. Gaza, S. Chacón, (Eds.), *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, El Colegio de México, 2002.

SCHIFF, M., WINTERS, L.A., "Regional Integration and Development", Banco Mundial, 2003.

SCHOTT, J., "Trading Blocs and the World Trading System", *The World Economy*, vol. 14, n° 1, 1991.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL (SAGAR), SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (SECOFI), "El TLCAN en el sector agroalimentario mexicano a seis años de su entrada en vigor", Sagarpa, octubre 2000, México D.F.

DE LA SERRE, F., "The scope of national adaptation to EPC", en Pijpers et al. (eds.), 1988.

SERBÍN, A. (2007), "Entre Unasur y Alba: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?", en Manuela Mesa (Coord.), *Paz y conflictos en el Siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ).

SINGER, H., "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *The American Economic Review*, vol. 40, Menasha, American Economic Association. 1950.

SMITH, M., WOOLCOCK, S., "European Commercial Policy: A Leadership role in the new millenium", *European Foreign Affairs*, vol. 4, n. 4, 1999.

SMITH, K.E., "The use of political conditionality in the EU's Relations with Third Countries: how effective?", *European Foreign Affairs Review*, n° 3, 1998.

SMITH, W., "Refuting six myths about the US-Trade Accord", Heritage Foundation, 22 de marzo de 1991. Documento electrónico <http://www.heritage.org/research/latinamerica/bg818.cfm>

SMITH, M., "The North American Free Trade Agreement", en K. Anderson, R. Blackhurst (Comps.), *Regional integration in the global trading system*, Harvester, Londres, 1993

SOBRINO, J.M., "La institucionalización del regionalismo internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 20, 1991.

SOLOMÓN, M., "La PESCE y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 45-46.

SORIA, V.M., "Algunas facetas negativas del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica como ejemplo para futuros procesos de integración", Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, México, 2000.

STASI, A. di, "Desde la cooperación interregional (SELA) hasta la integración abierta (MERCOSUR, NAFTA)", *III Congreso Latinoamericano de la Universidad de Varsovia*, Varsovia, 16-18 de junio de 1995, Memorias, Tomo 2, 1996.

STEINBERG, F., "El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?", Real Instituto Elcano, Área de economía internacional, Ari 95/2007, madrid, 7 p. documento electrónico: [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ari2007/ari95-2007\\_steinberg\\_comercio\\_mundial.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ari2007/ari95-2007_steinberg_comercio_mundial.pdf)

STIGLITZ, J., "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Post Consenso de Washington", *Desarrollo Económico*, vol. 38, n° 151, octubre-noviembre 1998.

STUHLREHER A., "Interregionalismo y gobernanza global. Apuntes posibles del eje UE-Mercosur, Revista Cidob D'Afers Internacionals, n° 60, diciembre 2002 – enero 2003. Documento electrónico: <http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/Afers/60stuhldreher.cfm>

SOLANA, J., "El lugar de Europa en el mundo", en J. Roy, R. Domínguez, R. Velázquez (Coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Ed. Plaza y Valdés, 2003.

SOLOW, R., "A contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, n° 70, 1956.

SUNKEL, O., "La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios", en CEPAL, *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, Santiago de Chile, 2000.

TAMAYO-FLORES, R., "Los cambios del patrón regional de crecimiento económico en México", en L. Randall (Coord.), *Reinventar México. Estructuras en proceso de cambio*, Siglo XXI, México, 2006.

TAVARES, M.C., GOMES G., "La CEPAL y la integración económica de América Latina", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre 1998.

TAVARES, R., "The State of Art of Regionalism. The Past, Present and Future of a Discipline", artículo publicado en UNU-CRIS e-Working Papers, United Nations University, 2004.

TAYLOR P., "Intergovernmentalism in the European Communities in the 70: Patterns and perspectives", *International Organization*, n° 36, otoño 1982.

TAYLOR P., "The concept of Community and the European Integration Process", publicado en el Journal of Common Market Studies, diciembre 1968.

TAVARES, R., "The State of Art of Regionalism. The Past, Present and Future of a Discipline", *UNU-CRIS e-Working Papers*, United Nations University, 2004.

THORP, R., "El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta", CEPAL, *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, Santiago de Chile, 2000.

THORP, R., "A Reappraisal of the Origins of Import Substituting, Industrialisation, 1930-50", *Journal of Interamerican Studies*, 24 (suplemento del Quinto Centenario), 1992.

TIRADO MEJÍA, A., "Integración y democracia en América Latina y el Caribe", *Documento de divulgación 1, INTAL*, noviembre 1997.

TORNELL, A., WESTERMANN, F., MARTÍNEZ, L., "NAFTA and Mexico's Economic Performance", *CESifo Working Paper*, n° 1155, marzo 2004. Documento electrónico: [www.CESifo.de](http://www.CESifo.de) ([www.SSRN.com](http://www.SSRN.com))

TORRENT, R., "Regional Integration in Europe and the Americas and Bilateral Transatlantic Relations", en P. Giordano (Ed.), *An integrated approach to the European Union – MERCOSUR Association*, Chaire MERCOSUR de Sciences Politiques, París, 2002.

TORRENT, R., "Las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperanzado", contribución a la conferencia inaugural del Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina OBREAL - EULARO, Barcelona 3 y 4 de febrero de 2005.

TOYE, J., TOYE, R., "The origins and interpretation of the Prebisch-Singer Thesis", *History of Political Economy*, n° 35, vol. 3, 2003, Universidad de Duke.

TUSSIE, D., "Nuevo enfoque del multilateralismo en una economía globalizada", *Capítulos del SELA*, n° 53, 1-6/1998.

US GENERAL ACCOUNTING OFFICE, "North American Free Trade Agreement: Structure and Status of Implementing Organizations", GAO / GGD -95-10BR, Washington, US Government Printing Office, 1994.

VALDÉS, J.L., "Nafta and Mexico: A sectorial análisis", en E.J. Chambers, P.H. Smith (Eds.) *Nafta in the New Millennium*, Center for US-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 2002.

VALLADÃO, Alfredo (2007), *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*, OBREAL/EULARO background papers 2007, París, Julio 2007.

VALVERDE, M.A., "Cómo Bush y Clinton lograron vender el TLCAN", en A. B. Tamayo (coord.), *Para evaluar el TLCAN*, Porrúa, México, 2001.

VAN KLAVEREN, A., "América Latina: hacia un regionalismo abierto", *Estudios Internacionales*, Vol. XXX, enero-marzo 1997, n° 117.

VAN VAN LANGENHOVE, L., COSTEA, A.C., "Interregionalism and the Future of Multilateralism". Documento electrónico: <http://www.sgir.org/conference2004>

VAN REISEN, M., "The Enlarged European Union and the Developing World: What Future?", en A. Mold, "E.U. Development Policy in a Changing World. Challenges for the 21<sup>st</sup>. Century", Amsterdam University Press, 2007.

VEGA CANOVAS, G., "México, 1988-1994: Restauración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte", *Foro Internacional*, vol. 34, n° 4, oct.-dic. 1994.

VEGA CÁNOVAS, G., "Evolución reciente y perspectivas para el futuro", capítulo del libro de Vega Cánovas, G., (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México, Universidad Tecnológica de México, México 1991.

VELÁZQUEZ, R., DOMÍNGUEZ, R., "Relaciones México-Unión Europea: Una evaluación 2000-2004", Centro de Estudios Europeos (CEE), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2005.

VENGOA, H.F., "Unión Europea y América Latina: ¿Interacciones en lugar de relaciones?", *OBREAL/EULARO specialist papers*, julio 2006, 27 p. Dirección electrónica: <http://www.obreal.org>

VILAS, C.M., "¿Más allá del Consenso de Washington?. Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial", *América Latina Hoy*, n° 26, diciembre 2000, pp. 21 a 39, especialmente.

VILLARREAL, R., "El TLCAN y la dinámica exportadora: ¿ventaja competitiva temporal o sustentada?", en *TLCAN 10 años después. Experiencia de México y lecciones para América Latina*, p. 117.

VON BERTRAB, H., "Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy's Account", *The Washington Papers*, 173, Center for Strategic and International Studies, Washington, 1997.

WELLENSTEIN, E., "Twenty-five years of European Community External Relations", *Common Market Law Review*, agosto, 1979.

WHALLEY, J., "Regional trade arrangements in North America: CUFSTA and NAFTA", en J. de Melo, I. Panagariya (comps.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press, 1993.

WHALLEY, J., "CUSTA and NAFTA: Can WHFTA be far behind?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXX, n° 2, junio 1992.

WEINTRAUB, S., "Política económica exterior de México", en L. Randall (coord.), *Reinventar México. Estructuras en proceso de cambio*, Ed. Siglo XXI, México, 2006, 572 p.

WERTMAN, P., "Tariff Items 807.00 and 806.30 and the Mexican Maquiladoras", *CRS Reports for Congress*, Washington D.C., Congressional Research Service, 8 junio 1987.

WESTON, A., "Los tratados de libre comercio de América del Norte: una perspectiva", *Integración & Comercio*.

WHALLEY, J., "CUSTA and NAFTA: Can WHFTA be far behind?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXX, n° 2, junio 1992.

WILLIAMSON, J., "What should the Bank think about the Washington Consensus?", documento de antecedentes para el *World Development Report*, julio 2000.

WILLIAMSON, J., "What Washington Means by Policy Reform?", en J. Williamson, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990.

WOLCOTT, L., "Regionalism: political implement", *The American Economic Review*, vol. 35, n°2, mayo 1945.

WOLFE, M., "Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?", *Revista de la Cepal*, n° 1, 1976.

WONNACOTT, L. "Is there a Case for Free Trade Agreement of the Americas», *The Economics of Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Washington 1989.

WONNACOTT, L., "Canadá ante las negociaciones sobre el libre comercio", en G. Vega Cánovas (Coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México, 1991.

WOOLLEY, J.T., PETERS, G., "Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative", en *The American Presidency Project*, Universidad de California y Santa Bárbara. Documento electrónico: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=18644>

YOSHIDA, M., AKIMUNE, I., NOHARA, M., SATO, K., "Regional Economic Integration in East Asia: Special features and Policy Implications", en V. Cable y D. Henderson, *Trade Blocs?. The future of regional integration*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1994.

ZABLUDOVSKY, J., GÓMEZ, S., "La ventana europea: retos de la negociación del tratado de libre comercio de México con la Unión Europea", *INTAL, Documento de trabajo – IECI 09*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Noviembre 2004.

## Páginas electrónicas

### **Organismos internacionales**

American Chamber of Commerce: <http://www.amcham.com.mx>

Banco Mundial: <http://www.worldbank.org>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL – <http://www.cepal.org>

Council on Foreign Relations: <http://www.cfr.org>

Mercado Común de América del Sur (MERCOSUR): <http://www.mercosur.com>

North American Congress on Latin America – <http://www.nacla.org>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE): <http://www.oecd.org>

Organización Estados Americanos (OEA): <http://www.oas.org>

Organización Mundial de Comercio (OMC): <http://www.wto.org>

Organización Naciones Unidas (ONU): <http://www.un.org>

Sistema Económico Latinoamericano – SELA – <http://www.lanic.utexas.edu/~sela>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE – <http://www.sice.oas.org>

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): <http://www.nafta.sec-alena.org>

Unión Europea: <http://europa.eu.int>

Zone de Libre Échange des Amériques: <http://www.ftaa-alca.org>

### **Organismos nacionales de México**

Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT): <http://bancomext.gob.mx>

Presidencia de la República de México: <http://www.presidencia.gob.mx>

Secretaría de Economía de México: <http://www.economia.gob.mx>

U.S. Department of State: <http://usinfo.state.gov/journals/>

## **Revistas**

Foreign Affairs: <http://www.foreignaffairs.org>

Foreign Affairs en Español: <http://www.foreignaffairs-esp.org>

Foreign Policy: <http://www.foreignpolicy.org>

Global Policy Network: <http://www.gpn.org>

Revista Cidob D'Afers Internacionals: <http://www.cidob.es/castellano/publicaciones>

Revista Comercio Exterior: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp>

Revista Economía Universidad Autónoma de México: <http://www.ejournal.unam.mx/ecunam/>

Revista de Española de Estudios Internacionales: <http://www.reei.org>

Revista Pensamiento Iberoamericano: <http://www.pensamientoiberoamericano.org>

## **Centros de Investigación**

Canadian Foundation for the Americas: <http://www.focal.ca>

Center for Economic Studies and Institute for Economic Research, Universidad de Stanford:  
<http://www.CESifo.de> ([www.SSRN.com](http://www.SSRN.com))

Centre d'Études Internationales et Mondialisation – CEIM : <http://www.ceim.uqam.ca>

C.D Howe Institute Commentary: <http://www.cdhowe.org>

Fundació CIDOB – Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional:  
<http://www.cidob.org>

Groupe de recherche sur l'intégration continentale : <http://www.unites.uqam.ca/gric>

Heritage Foundation: <http://www.heritage.org/research/latinamerica/bg818.cfm>

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL – <http://iadb.org/intal/>

Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina OBREAL–EULARO  
<http://www.obreal.unibo.it>

Universidad de las Naciones Unidas - UNU-CRIS Occasional Papers: <http://www.cris.unu.edu>